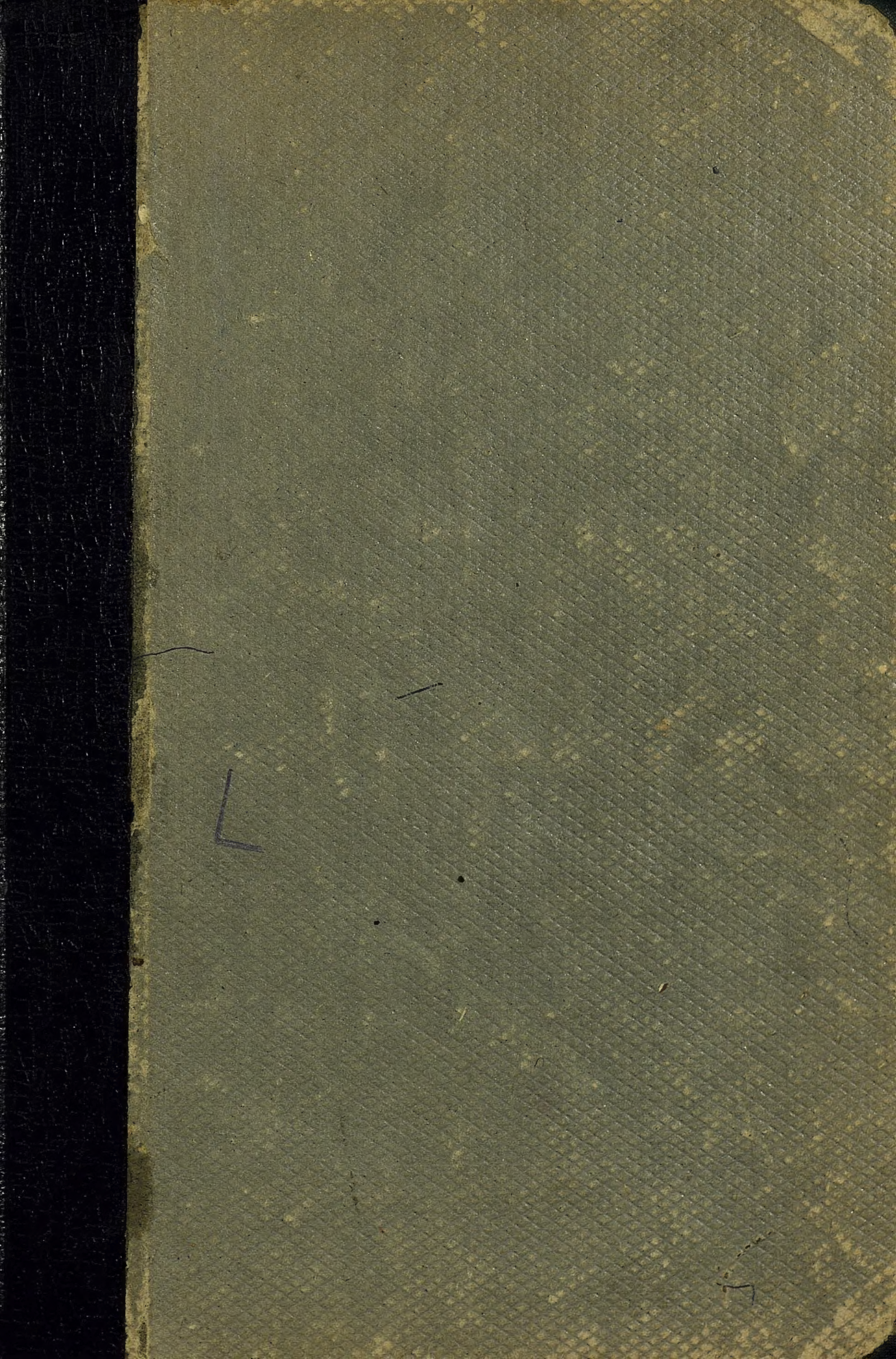
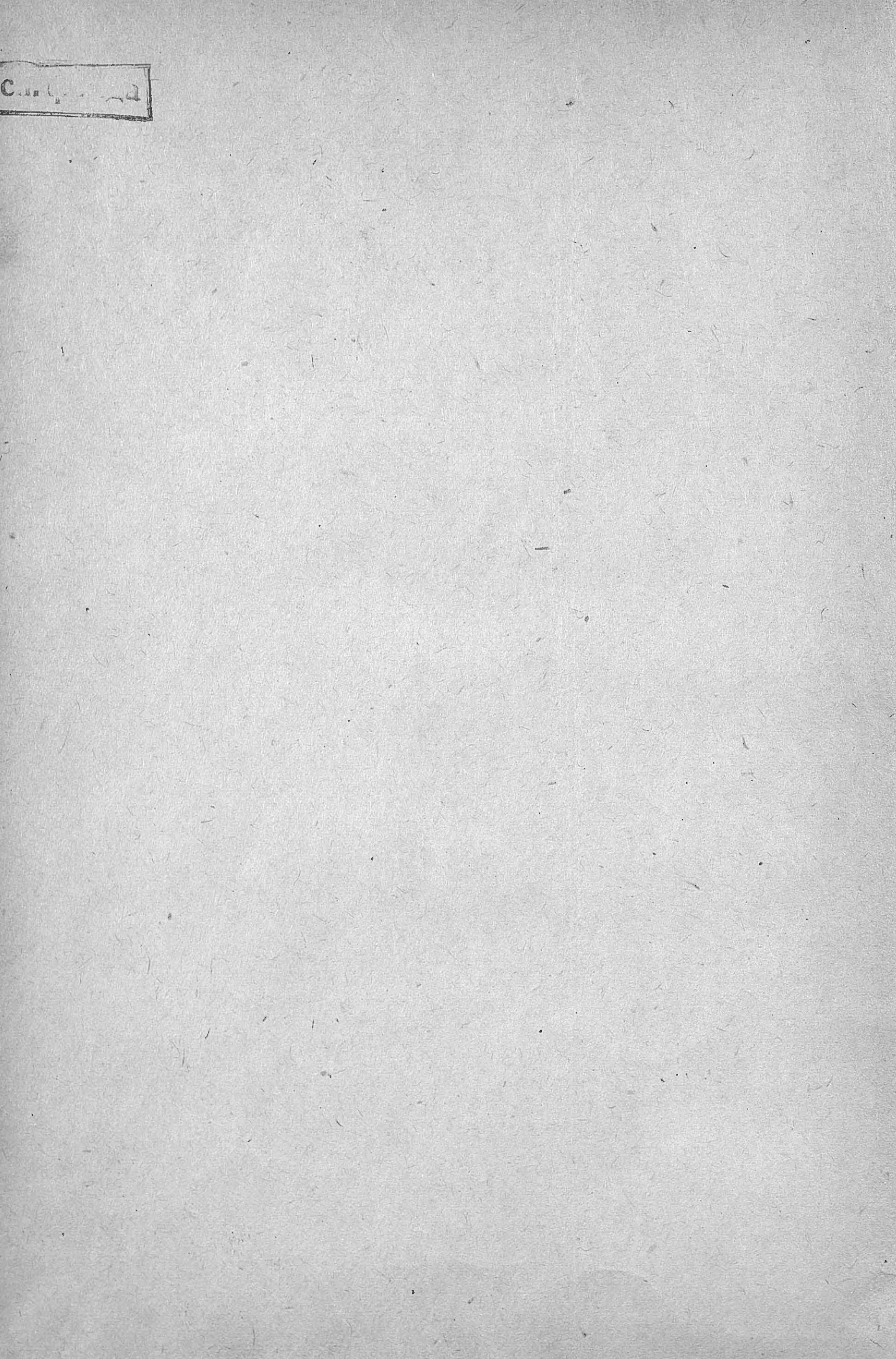




Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика

Пролетарии всех стран, соединяйтесь!

М. Владимирский

Организация Советской власти на местах



ГОСУДАРСТВЕННОЕ ИЗДАТЕЛЬСТВО
1921



Гиз. № 1928. (Р. В. Ц. Москва). 15.000 экз.
29-я типография М. Г. С. Н. Х. при В. Ч. К.

ПРЕДИСЛОВИЕ.

Почти полное отсутствие практических руководств по той или иной отрасли советской работы остро ощущается на местах, особенно за последнее время, когда в работу по управлению государством вступают новые кадры еще мало подготовленных работников и в то же время круг работников расширяется все более и более. Отвечая этой потребности, Ростовское издательство недавно переиздало курс лекций, читанных мною еще в 1919 г. в Коммунистическом университете имени Я. М. Свердлова— («Организация Советской власти на местах», Москва 1919 г.). Книжка эта во многом уже устарела. Это побудило меня пересмотреть и дополнить ее всем тем, что было создано нового за полтора года в области построения местных органов управления. Нового материала оказалось так много, что пришлось написать новую книгу. В этой работе, как и в первой, описываются лишь те формы организации Советской власти на местах, жизненность которых уже проверена на всероссийском опыте. Все местные начинания, не получившие еще более или менее широкого распространения, как бы интересны они ни были—не могли найти себе места в этом практическом руководстве для широкого круга работников.

Руководство это страдает большими пробелами, носит печать спешности работы, но если оно возбудит в местных работниках желание восполнить эти пробелы и поделиться своим опытом в деле творчества новых форм жизни, то автор будет считать свою задачу исполненной.

15 апреля 1921 г. **М. Ф.**

I. Основные положения и общий план строения Советской власти.

Советы и с'езды Советов. Советы, как органы государственной организации трудящихся. Органы государства и местного самоуправления в буржуазном государстве. „Вертикальная" и „горизонтальная" централизация. Принцип двойной зависимости. Сочетание принципов централизации с широким участием масс в управлении. Советская власть—власть массовых организаций.

§ 1. Строение Советской власти в России определяется конституцией Р. С. Ф. С. Р., утвержденной 5-м Всероссийским с'ездом Советов в июле 1918 года. Установленные конституцией основные формы построения советских органов власти не явились плодом кабинетных размышлений теоретиков государственного права. С'езд представителей всей трудящейся России, собрание нескольких сотен наиболее опытных строителей советского здания, лишь закрепил в точных и кратких положениях то, что было создано самими трудящимися в их революционной борьбе. Мы находим в нашей конституции те формы построения власти, которые пролетариат создавал, как оружие борьбы с эксплоататорами в течение долгого времени, закладывая первые основы Советов еще в период революции 1905 г. и воздвигнув гигантское советское здание в период Великой Революции 1917—1918 гг., когда вся Россия, начиная с глухих деревушек, кончая крупными промышленными центрами, покрылась плотной сетью Советов. Если это так, если устройство наших органов власти, как центральных, так и местных, не было придумано определенными лицами, а создано миллионами трудящихся и если конституция 1918 г. только подвела итог этому, то и все новое, что пролетариат внес в построение органов власти в течение следующих лет после утверждения конституции должно было быть подытожено и выражено в определенных постановлениях Всероссийских с'ездов Советов и Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета.

Все развивающееся строительство новой жизни внесло, как это увидим ниже, много дополнений и поправок, создало новые формы организации трудящихся. Но среди этого непрестанного творчества новых форм остается незыблемым тот фундамент, на котором построено и на котором только и может быть построено советское здание. Весь аппарат Советской власти построен на том принципе, что вся власть в Советской Республике принадлежит только трудящимся, и что широкие массы, миллионы трудящихся, под руководством наиболее сознательных из них, участвуют в по-

вседневной работе управления государством. Этот принцип формулирован в первой же статье конституции, которая говорит: «Вся власть в центре и на местах принадлежит Советам», и на нем, как на фундаменте, построена вся советская организация, начиная с сельских, поселковых, городских Советов и кончая Всероссийским с'ездом Советов, «который является высшей властью Р. С. Ф. С. Р.». Строение каждой части этого советского здания, будет ли это Совет маленькой деревни или Совет крупного фабрично-заводского центра с миллионным населением, определяется этим принципом и лишь постольку, поскольку он широко и полностью проводится в жизнь, поскольку массы трудящихся привлечены к работе управления, работа советского аппарата оказывается продуктивной.

Окинем мысленным взором всю нашу Советскую Россию. Мы видим десятки, если не сотни тысяч Советов: в глухих деревнях, захолустных местечках, во всех селах и городах, всюду, где есть трудящиеся, сбросившие с себя оковы капитала, созданы и создаются Советы рабочих и крестьянских депутатов. Все эти Советы, из которых, как бы из отдельных кусков гранита, построен фундамент советского здания, различаются между собою лишь своей величиной и, в зависимости от этого, большей или меньшей сложностью свего внутреннего построения. Сельские Советы, избираемые трудящимися одной или нескольких небольших смежных деревень, состоят из депутатов, выбранных от каждой сотни населения, при чем численность такого Совета не может превышать 50 человек. Таков же численный состав установлен и для Советов маленьких местечек и небольших городов с населением до 10.000 человек. В больших городах с населением свыше 10.000 оказалось необходимым понизить норму представительства: один делегат избирается не от каждой сотни населения, а от каждой тысячи; иначе Совет был бы слишком многочисленным, а это отзывалось бы вредно на деловитости заседаний Совета. Даже при выборах от каждой тысячи устанавливается наибольшее число членов Совета—именно 1.000 делегатов. Кроме того, все эти Советы различаются между собою особенностями в строении отдельных деталей их аппарата, как это мы увидим при ознакомлении с каждым из них в отдельности.

На этом фундаменте, построенном из десятков тысяч Советов, возвышаются три этажа; это с'езды Советов: волостные, уездные и губернские с их Исполнительными Комитетами. Волостные с'езды являются высшим органом власти в пределах волости, об'единяют и руководят деятельностью всех Советов, находящихся на территории волости и подчинены вышестоящему уездному с'езду Советов и уездному Исполнительному Комитету. Уездные с'езды являются такими же органами власти в пределах уезда и подчинены губернскому с'езду Советов и губернскому Исполнительному Комитету. Губернский с'езд Советов и губернский Исполнительный Комитет является высшим органом власти на территории губернии и подчинен Всероссийскому Центральному Исполнительному Комитету и Совету Народных Комиссаров.

На волостные с'езды представители посылаются непосредственно Советами (по расчету 1 делегат на 100 жителей) и таким образом волостной с'езд Советов представляет собой собрание всех членов всех находящихся на территории волости Советов (сельских, поселковых и т. д.). На уездные с'езды представители посылаются всеми находящимися на территории уезда Советами или непосредственно, или от общего собрания их членов, т.-е. от волостного с'езда по одному делегату от 1.000 человек населения. Но чтобы уездный с'езд не был слишком многочисленным и потому неработоспособным, устанавливается наибольшее число членов с'езда в 300 человек. На губернский с'езд представители выбираются уже не Советами непосредственно, а с'ездами: волостными или уездными, если последние были созваны перед созывом губернского с'езда, по расчету 1 делегат на 10.000 населения, с тем, однако, чтобы число делегатов не превышало 300 человек.

Таким образом, в центрах административных единиц, каковыми остаются еще старые волости, уезды и губернии, образуются только об'единения Советов: с'езды и Исполнительные Комитеты с'ездов, а не Советы, которые могут существовать лишь в отдельных населенных пунктах: селах, деревнях, городах и т. п. Волостных Советов не существует. В волостном селе может избираться сельский Совет так же, как и во всяком другом селе, или волостной Исполком может выполнять функции сельского Совета волостного села. Поэтому, если в нашей литературе (в газетах, разного рода отчетах и т. п.) встречается довольно часто название «волостной Совет», то это нередко об'ясняется недостаточным знакомством городских работников с строением Советской власти в деревне.

Этот общий план построения Советской власти ясно указывает нам, что Советская власть идет снизу, с мест, от десятков тысяч Советов, проходит через ряд все более и более широких об'единений (с'ездов Советов) и поднимается, наконец, до союза всех Советов: Всероссийского с'езда Советов.

§ 2. Эти Советы и их с'езды являются «высшей властью в пределах их территории» и имеют предметом своей деятельности:

а) проведение в жизнь всех постановлений соответствующих высших органов Советской власти;

б) принятие всех мер к поднятию данной территории в культурном и хозяйственном отношениях;

в) разрешение всех вопросов, имеющих местное (для данной территории) значение;

г) об'единение всей советской деятельности в пределах данной территории (§ 61 Конституции).

Таким образом, в круг задач местных органов Советской власти входит все, что связано в своем осуществлении с местными условиями. Советы должны обслуживать местные нужды в областях правовой, культурно-просветительной, здравоохранения и хозяйственной. Но этим не ограничивается круг их задач: Советы являются в то же время агентами государственной власти,

правящими организациями и в этом их основное отличие от органов местного самоуправления буржуазных государств.

Буржуазное государство управляет на местах, с одной стороны, при помощи непосредственных органов государства, правительственных чиновников, особой бюрократической касты, а с другой стороны, через органы «местного общества», через местное самоуправление, возлагая на них осуществление некоторых функций управления. Эти местные органы буржуазного общества имеют свои особые, местные интересы, противополагаемые общим интересам государства и отражающие волю «местного населения», т.-е. живущих на данной территории членов господствующих классов буржуазного общества.

Советская система управления не знает такого противопоставления непосредственных органов государства органам самоуправления. Советы—это органы государственной организации рабочего класса. Местные органы власти—Советы, также как и центральная власть, выражают общую классовую волю всех трудящихся. Они являются проводниками интересов не только «местного общества», а интересов всех трудящихся; они выступают, как непосредственные органы пролетарского государства, им принадлежит «проведение в жизнь всех постановлений центральной власти». Всякое распоряжение центральной власти передается на места Советам и их исполнительным органам и ими осуществляется в ряде мероприятий. «Центр» дает свои распоряжения по отдельным ведомствам, по отдельным отраслям управления, каждое ведомство, Народный Комиссариат, как отдел ВЦИК, посылает свои распоряжения на места отделам Исполкома, которые не имеют права оставить какое-либо из распоряжений его ведомства невыполненным.

§ 3. Из центра идут связующие нити от каждого Комиссариата к отделам Исполкомов, губернских, уездных и волостных. Все эти части государственного аппарата связаны между собой отношениями соподчиненности: низшая инстанция подчинена высшей. Каждый местный орган управления обязан проводить в жизнь все постановления «соответствующих органов Советской власти», т.-е. органов, выше его стоящих. Таким путем создается так называемая «вертикальная» централизация, централизация по отраслям управления.

В то же время на месте все органы власти, все отделы Исполкома, все учреждения и предприятия в той или иной степени связаны с местным центром—Исполкомом, об'единены вокруг него, как единого центра. Таким образом, создается «горизонтальная», местная централизация. В итоге, каждый отдел Исполкома оказывается находящимся в двойной зависимости: он зависит, с одной стороны, от Исполкома, с другой—от центрального органа власти, Народного Комиссариата. На этом принципе двойной зависимости и построено взаимоотношение между местными и центральными органами власти в Советской России.

§ 4. Но централизация государственного аппарата не должна служить тормозом, замедляющим работу аппарата, для этого не-

обходимо централизацию сочетать с самым широким участием самих трудящихся в управлении; Советы, руководимые из одного центра, должны работать в постоянной связи с массовыми союзами рабочих и миллионами крестьянской бедноты. Так и построено управление в Советской России.

Советы состоят из представителей, избранных лишь одними трудящимися. Все пользующиеся наемным трудом, с целью извлечения прибыли или живущие на нетрудовой доход (на проценты с капитала, от доходов с предприятий и т. п.), частные торговцы, а также духовенство и служители бывшей полиции, охранники, жандармы, не могут участвовать в выборах представителей в органы власти трудящихся и не могут быть избираемы в них. И, наоборот: правом избирать и быть выбранным в Советы пользуются все трудящиеся, достигшие 18 лет, какого бы вероисповедания и национальности они ни были, живут ли они постоянно в этой местности или прибыли сюда лишь на время, на сезонные работы и т. п. Поэтому задачей местных органов Советской власти является самое широкое привлечение трудящихся к выборам в Советы.

Советская власть—это классовая власть, советское государство—это «диктатура городского и сельского пролетариата и беднейшего крестьянства» (Конституция, раздел II, гл. V), правительство Советской власти—«рабоче-крестьянское правительство».

Но классовое представительство легко могло бы утерять свой классовой характер, если бы не сохранялась все время тесная и живая связь «рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов» с теми массовыми организациями и массами трудящихся, которыми они посланы в Советы. В отличие от буржуазного парламентаризма, который ставит своей прямой задачей, при помощи целой системы мер (путем удлинения сроков мандатов, установления продолжительных сессий, запрещения отзыва депутата до истечения срока его полномочий и т. п.), оторвать возможно больше депутатов от избирателей Советская власть стремится усилить эту связь депутатов с избирателями. Депутаты избираются на краткий срок (3—6 месяцев), с'езды не имеют длительных сессий, избиратели имеют право во всякое время отозвать выбранного в Совет, если он плохо выполняет свои обязанности и послать на его место другого.

Советская система отличается от буржуазной не только тем, что в советских органах управления принимают участие депутаты, выбираемые лишь трудящимися. Советы, как органы управления, опираются на целый ряд массовых рабочих организаций, к работе управления привлекаются миллионы рабочих и крестьян. Советская власть—это власть м а с с о в ы х организаций пролетариата и деревенской бедноты. Все рабочие организации являются в то же время органами власти. Профессиональные союзы, фабрично-заводские комитеты, кооперативы, все эти организации, обнимающие миллионы трудящихся, принимают непосредственное участие в управлении, в постоянной работе тех или иных органов Советской власти, в государственной р а б о т е. «В Советской

Республике все органы, от самого верхнего до самого нижнего, суть работающие коллегии, связанные с массовыми организациями, опирающиеся на них и втягивающие через них всю массу в дело социалистического строительства. Таким образом, все рабочие организации становятся правящими организациями» (Бухарин).

Это широкое непосредственное участие самих трудящихся в управлении государством является основным признаком всего строительства Советской власти. Советы, как органы управления, должны работать при непосредственном участии в их работе сотен тысяч рабочих и крестьян. Чем больше связь Совета с массой, чем шире участие трудящихся в различных органах Совета, тем живее и продуктивнее работа данного Совета. Можно прямо утверждать: ни одно начинание Совета, ни одна декретируемая им мера не будет проведена в жизнь, если к выполнению ее не будут привлечены массы трудящихся. Вот почему Советская власть, как центральная, так и местная, издавая декреты, не только требует выполнения их нижестоящими органами управления, но и призывает массы рабочих и крестьян самим, своим непосредственным участием в ее будничной работе, проводить все эти декреты в жизнь. Вот почему и обязанности членов Совета не могут сводиться к тому, чтобы раз в неделю или в две недели притти на заседание Совета, послушать и уйти или самое большее сделать доклад на своей фабрике о решениях Совета. Все члены Совета должны принимать участие в ежедневной работе советских организаций, а работа эта безгранична, требует сотни тысяч работников. Члены Совета должны разбиваться на секции, группы, в зависимости от рода той работы, на которую они хотят отдать все свои силы и знания. Больницы, общественные столовые, школы, приюты, распределение продуктов, квартир и т. п. должны находиться под постоянным контролем членов Совета,— только таким путем будут искоренены существующие там злоупотребления и как следует налажено дело. Но и этого мало, к этой работе члены Совета должны привлекать массовые организации трудящихся: фабрично-заводские комитеты, профессиональные союзы и даже отдельных трудящихся, не входящих еще ни в какие об'единения. Один пример: злоупотребления и непорядки в наших магазинах и лавках с их постоянными «хвостами» будут устранены лишь тогда, когда сами домашние хозяйки, покупатели, прикрепленные к данной лавке, возьмут в свои руки контроль над продажей продуктов. Словом, надо привлекать тысячи, миллионы трудящихся к этой гигантской, беспредельной работе управления, сделать так, чтобы «каждая кухарка научилась управлять государством».

В нижеследующих главах о строении местных органов управления мы увидим, как воплощались в жизнь эти основные принципы советского строительства, ознакомимся со всем разнообразием форм их проявления в течение трех лет существования Советской власти, с изменением этих форм в зависимости от местных и обще-политических условий.

II. Сельский Совет и сельский Исполком.

Общие формы построения сельского Совета. Особенности в построении сельских Советов в зависимости от количества населения в селениях и дальности расстояния между ними. Групповые и районные сельские Советы. Избирательное право в сельские Советы. Производство выборов. Личный состав избирательных собраний и сельских Советов. Заседания сельского Совета. Связь Совета с избирателями. Исполнительные органы сельского Совета и их функции. Борьба с бюрократизмом.

§ 1. Согласно конституции (§ 57) во всех селениях (деревнях, селах, станицах, аулах, хуторах и т. п.) образуются Советы депутатов. «В тех сельских местностях, где это будет признано осуществимым, т. е. в местностях с незначительным населением, в маленьких деревушках, в хуторах, Советы депутатов не образуются, а все вопросы управления разрешаются общим собранием избирателей данного селения непосредственно».

Таков был порядок образования и строения Советской власти в деревне в то время, когда вырабатывалась конституция, закрепившая в определенных формулах то, что было создано трудящимися массами в их борьбе с эксплоататорами. В то время (1918) во многих селениях Советов не было; общим собранием избирателей данного местечка избирался или прямо сельский Исполком из трех-четырех членов, а иногда даже один председатель Исполкома, который вместе с секретарем выполнял все постановления общего собрания избирателей и все возлагаемые на сельский Совет административные и хозяйственные функции. В некоторых губерниях (Ярославской, Витебской) в 1919 г. был сделан опыт об'единения мелких сельских Советов в один «районный» сельский Совет: пять—шесть близко друг к другу лежащих сел, деревушек и хуторов избирают своих представителей в общий для этих селений районный Совет, выделяющий из своего состава «районный Исполком». Такое об'единение сельских Советов было вызвано к жизни главным образом финансовыми соображениями: недостаток средств на содержание сельских Советов заставил уездные Исполкомы прибегнуть к сокращению расходов путем слияния мелких деревенских Советов в более крупное образование. Однако, финансовые затруднения не были единственной причиной возникновения этих новых образований: годовой опыт работы привел советских работников некоторых губерний к выводу о необходимости, в целях наилучшего и наиболее быстрого обслуживания интересов местного населения, об'единить отдельные мелкие единицы. Возможно, что мы имеем здесь дело с первой попыткой практически разрешить вопрос о создании «мелкой советской единицы», с попыткой более рационального административного деления губернии. В марте 1920 г. этот опыт нескольких губерний был распространен Всеросс. Центральным Исполнительным Комитетом на всю республику. Согласно «Положения о сельских Советах», утвержденного ВЦИК, сельские Советы образуются лишь в селениях, имеющих не менее трехсот (300) жителей. В селениях, имеющих менее 300 жителей, отдельные сельские Советы не образуются. Построение органа

власти в таких небольших селениях определяется местными условиями. Если рядом, на небольшом расстоянии от такой деревушки находится село с населением более 300 жителей, в котором имеется сельский Совет, но население деревушки участвует в выборах этого сельского Совета и посылает в него своих депутатов. Если имеется группа таких мелких поселений (хуторов, советских хозяйств, мелких фабрик и т. п.), отделенная довольно большим расстоянием от ближайшего к ней села, то все эти мелкие поселения об'единяются для выборов одного сельского Совета. Наконец, трудящиеся этих небольших селений могут, если они это признают для себя более удобным, разрешать все вопросы управления на своем немногочисленном собрании избирателей, поручая выполнение постановлений собрания избираемому им на определенный срок председателю.

Таким образом, в настоящее время мы имеем, во-первых, сельские Советы, обслуживающие лишь один населенный пункт, и, во-вторых, сельские Советы, обслуживающие несколько населенных пунктов, так называемые «групповые сельские Советы». Сельские Советы второй категории распадаются в свою очередь на две группы: сельские Советы, обслуживающие одно большое село и несколько прилегающих к нему мелких поселений, и сельские Советы, об'единяющие группу мелких поселений. Произведенная Народным Комиссариатом Внутренних Дел анкета о сельских Советах дает нам общую картину организации сельских Советов во 2-й половине 1920 года. Статистические данные, приводимые ниже, касаются 101 уезда 37 губерний, главным образом, центральной России. В этих уездах имелось 24.535 сельских Советов, из них:

Советов одного населенного пункта.	16.712	71,5%
„ 2—10 населенных пунктов	6.171	26,4%
„ 10—50 „ „	479	2,1%
„ более 50 „ „	3	0,01%

Относительно 1.168 (4,8%) сведений не имеется.

Таким образом, более $^{2}/_{3}$ сельских Советов являются органами управления одного населенного пункта, остальные (28,5%) — органами управления нескольких населенных пунктов.

Что касается количества жителей, обслуживаемых одним сельским Советом, то данные анкеты Народн. Комисс. Вн. Дел сведены в нижеследующую таблицу.

В 101 уезде 37 губерний имеется сельских Советов, обслуживающих население:

до 100 жителей . . .	1.272	5,6%
от 101 до 200 жит. . .	2.771	12,1%
„ 201 „ 300 „ . .	3.429	15,1%
„ 301 „ 500 „ . .	5.038	22,0%
„ 501 „ 3.000 „ . .	9.609	41,9%
„ 3.001 „ 10.000 „ . .	714	3,1%
более 10.000 „ . .	72	0,3%
	22.905	

Относительно 1.630 Советов (около 7% общего числа обследованных Советов) сведения отсутствовали.

Таким образом, почти половина (45,3%) сельских Советов является органами управления, обслуживающими один или несколько населенных пунктов с общей численностью их населения от 500 и более жителей. Сельские Советы, обслуживающие от 300 до 500 жителей, составляют 22% общего числа Советов. Сельские Советы, обслуживающие меньше 300 жителей, составляют около $^1/_3$ всех Советов.

Это разнообразие в организации сельских Советов зависит, во-первых, от того, что в одних губерниях преобладают мелкие (по числу жителей) села и деревни, наоборот, в других—села с населением по нескольку сот и даже тысяч жителей. В первой группе губерний селения настолько малы, что сельский Совет может быть избран лишь об'единением нескольких селений, и потому в этих губерниях сельские Советы, обслуживающие лишь один населенный пункт, составляют небольшую часть общего числа сельских Советов: например, в Архангельской губернии—14 процентов, в Вологодской—3 процента, в Северо-Двинской —3 процента.

Другой причиной разнообразия в построении сельских Советов служит предоставление губернским Исполкомам права повышать или понижать, в зависимости от местных условий, установленный «Положением» минимум населения, необходимый для образования сельского Совета.

Сельские Советы, как указано выше, образуются лишь в селениях, имеющих не менее 300 жителей. Но во многих местностях, где преобладают мелкие селения, выполнение этого требования сделало бы невозможным организацию Советской власти в деревне. Поэтому «Положение» предоставляет губернским Исполкомам право повышать или понижать общую норму в зависимости от местных условий, требуя лишь, чтобы эта норма была по возможности одинаковой для всей губернии.

Мы приведем несколько примеров.

Иваново-Вознесенский губернский Исполком постановил, что сельские Советы должны быть образованы во всех селениях, имеющих не менее 100 жителей. Он выходил при этом из следующих вычислений. В губернии 5.243 селения, из них имеют:

менее 100 жителей . . .	1.368 селений
от 100 до 200 . . .	1.537 „
от 200 до 300 . . .	856 „
более 300 . . .	1.482 „

Таким образом, если принять для Иваново-Вознесенской губернии общероссийскую норму (300 жителей), то сельские Советы могли бы быть образованы лишь в $^1/_4$ всех селений губернии. Норма же в 100 жителей позволяет образовать сельские Советы в $^3/_4$ всех селений, остальные мелкие селения присоединяются к более крупным для выборов общего сельского Совета.

В Витебской губернии мы находим повышение нормы до 1.000 жителей,—повышение настолько значительное, что вызывает изменение формы организации сельских Советов. Сельские Советы заменены районными. Сельские районные советы организуются по расчету один Совет на 1.000 жителей. Мелкие селения, хутора, фабрики и т. п., имеющие население менее 1.000 жителей, об'единяются и выбирают районный Совет. В селениях, которые нельзя об'единить с соседним вследствие дальности расстояния или плохих путей сообщения, Совет заменяется общим собранием граждан-избирателей. При такой организации сельских органов управления мы не находим, например, в Невельском уезде ни одного Совета, территория которого не выходила бы за пределы одного селения: 2 Совета обслуживают от 2 до 10 населенных пунктов, 7 Советов — от 10 до 50 и 1 Совет—более 50 населенных пунктов. В Себежском уезде 12 Советов обслуживают по одному населенному пункту, 61 —от 2 до 10 пунктов и 74—от 10 до 50 пунктов.

В Ярославской губернии сельские Советы обслуживают 500 —700 жителей, в среднем 6—8 деревень, отстоящих от места нахождения сельского Совета на 3—6 верст. В Нижегородской губернии сельские Советы организованы по расчету 1 Совет на 200 жителей, при максимальном расстоянии—3 версты.

Псковский губернский Исполком, «чтобы организовать Советы, стоящие достаточно близко к массам, но в то же время нераспыленные по небольшим селам и деревням» (в Псковской губернии села насчитывают в среднем 10 крестьянских дворов), спроектировал сельские округа (сельства) с общим количеством населения от 1.250 до 2.500 душ. В каждом таком «сельстве» образуется сельский Совет.

Если образование одного Совета для 2—3 рядом лежащих деревень или хуторов, как это предлагается «Положением о сельских Советах», не ослабляет связи Совета с населением и не создает для населения трудностей при сношениях с органами управления, то образование «сельств с населением в 2.000 жителей или даже районных Советов, обслуживающих 500—600 жителей, отрывает сельский Совет от населения. Сельский Совет должен быть, так сказать, «под рукой» у жителей, чтобы они могли без всяких трудностей и во всякое время (летом во время работ, в распутицу и т. п.) обращаться в Совет за удовлетворением своих потребностей. Районные Советы в Ярославской губернии вынуждены были на практике назначать в каждое селение уполномоченных, или, как их называют крестьяне. «дежурных», отбывающих по очереди эту обязанность. Связь Совета с населением исчезает. В таких же «дежурных» превратятся на практике и «члены сельского Совета каждой деревни» в «сельствах» Псковской губернии. Поэтому образование «групповых» и «районных» сельских Советов, об'единяющих селения, лежащие друг от друга на довольно большом расстоянии или обслуживающие территорию с слишком большим количеством населения, приводит не к упрощению аппарата сельского упра-

вления, а к его бюрократизации, и ни в коем случае не должно быть допускаемо.

§ 2. Сельские Советы избираются трудящимися данного селения по расчету один депутат на каждые 100 человек всего населения, то-есть, считая и малолетних и лиц, не имеющих, согласно Конституции, права участвовать в выборах. Возьмем для примера село, состоящее из 200 дворов, все население которого равняется 1.000 человек. В таком селе может быть избрано в Совет 10 человек, один от каждой сотни. Для выборов этого Совета должно быть созвано избирательное собрание, на которое приглашаются, однако, не все жители этого села, достигшие 18-летнего возраста. Это собрание должно быть лишь собранием трудящихся, лиц, живущих своим трудом и не пользующихся наемным трудом в целях извлечения прибыли. Это значит, что в выборах депутатов в сельский Совет не могут принимать участие не только бывший помещик, если он еще живет в своей усадьбе, но также деревенские кулаки, засеявшие и собравшие хлеб руками батраков и продавшие его по спекулятивным ценам, ростовщик, обирающий крестьян процентами, богатый крестьянин, получающий доход с своего дома или предприятия, церковнослужители (священник, дьякон), бывший становой, бывший урядник, бывший стражник. Все эти тунеядцы и паразиты лишены Советской властью права участвовать в выборах в Советы. Казалось бы, что после трехлетнего существования Советской власти было бы лишним еще раз напоминать о том, что власть в Советской России принадлежит только трудящимся. Однако, практика показывает обратное. Нередко на избирательное собрание проникают кулаки; иногда, правда редко, привлекают к выборам почти все взрослое население села. Кроме того, на практике нередко возникает вопрос о праве участия в выборах лиц, выполнявших те или иные административные должности в деревне при старом режиме. Чаще всего обращаются с запросами о праве участия в выборах бывших волостных старшин, сельских старост, сотских и даже десятских. Эти лица не принадлежали к штату полиции, они выбирались деревенскими сходами, однако, они выполняли, главным образом, полицейские обязанности. По точному смыслу конституции (§ 65д) эти лица не лишены избирательных прав, однако, избирательные комиссии, заведующие выборами, должны с особой осторожностью и лишь после тщательного опроса допускать этих лиц к выборам. Так например, почти все волостные старшины и многие из сельских старост избирались из местных кулаков, деревенских богатеев, и поэтому они не могут пользоваться избирательными правами. Точно так же, те из них, кто проявлял особенную ревность в выполнении своих полицейских обязанностей, не могут быть допущены к выборам.

Нередко обращаются с запросами относительно бывших волостных писарей: имеют ли они право избирать и особенно быть избираемыми в Советы или Исполкомы. Они также не лишены Конституцией избирательных прав. Но не надо забывать, что многие и очень многие из них были царскими сыщиками, служили в

охранных отделениях или получали от них «наградные» за особенно удачный сыск, как таковые, они, по конституции не должны быть допускаемы к выборам в Советы.

В выборах в Советы должны принимать участие не только лица, живущие постоянно в той местности, где происходят выборы, но и все пришлые, как, например: пастухи, сторожа, дровосеки. Лица, живущие вне села (работающие по заготовке дров, хуторяне и т. п.), избирательной комиссией прикрепляются к той или иной местности и должны принимать участие в выборах вместе с постоянными жителями этой местности.

Итак, в деревенские Советы могут выбирать рабочие, временно или постоянно живущие в селе, бедные крестьяне (безлошадные, безземельные и малоземельные), средние трудовые крестьяне, которые живут своим, а не чужим трудом. Крестьянин-середняк может участвовать в выборах в сельский Совет и в том случае, если он нанимает работника для обработки земли, продукты которой идут на прокорм его семьи.

Установить какие-либо общие нормы, при помощи которых можно было бы определять: кого из крестьян отнести к середнякам, кого к кулакам—конечно невозможно. Даже общеуездные нормы, которые были выработаны в некоторых губерниях, оказались нежизненными. «Кого можно посчитать средним, трудовым крестьянином, и тут одной мерки для всех мест не дашь, это видно на месте. Если сельская или волостная избирательная комиссия сама в том или другом случае не разрешит, кто кулак, а кто трудовой крестьянин, надо обратиться за раз'яснением к уездной комиссии. Но одно только надо помнить: никак нельзя обходить и обижать на выборах трудовых крестьян... Если у кулаков и торговцев лишнюю землю, скот, орудия и другое имущество и их капиталы уже отняли, то и таких бывших кулаков, лавочников надо хорошенько просматривать, прежде чем пустить на выборы. Надо просматривать, действительно ли они стали уже истинными трудовиками» (Радус-Зенкович. Советская власть есть власть трудящихся. Листовка к перевыборам Советов. 1920 г.).

Избирательное собрание трудящихся данного села выбирает сельский Совет, число членов которого не может быть менее 3 и более 50. Этот пункт Конституции иногда понимается таким образом, что 50 депутатов устанавливается, как постоянное число для всякого селения, независимо от количества жителей в селении, и иногда в селах с числом жителей, положим, 1.000 человек, где может быть избрано в Совет лишь 10 человек, избирали до 40—50 депутатов. Это число (50 делегатов) является максимальным для тех селений, где по количеству населения можно было бы избрать более 50 делегатов, считая по одному с каждой сотни, то-есть для селений с населением свыше 5.000. Таким образом, в селах с 20 и более тысячами населения (каковые имеются в Южной России) сельский Совет не может состоять более, чем из 50 членов.

§ 3. Выборы в сельский Совет в небольших селениях, избирающих один общий для всех их Совет, производятся или на общем

избирательном собрании всех этих селений, если они лежат близко одно к другому, или на отдельных собраниях в каждом селении, если они отделены друг от друга большим расстоянием, или если сношения между ними затруднены какими-либо естественными условиями местности. В последнем случае в Совет посылается по крайней мере один депутат от каждого избирательного собрания, как бы малочисленно ни было население этого селения (т.-е. даже если менее 100 человек).

Выборы в сельские Советы должны производиться каждые три месяца. Уездный Исполком назначает дни, в которые должны быть произведены перевыборы всех сельских Советов в данной волости или даже во всем уезде с таким расчетом, чтобы выборы в уезде были закончены в двухнедельный срок со дня назначения выборов. Выборы производятся под руководством назначаемых Исполкомами избирательных (уездной и волостных) комиссий, в состав которых включаются представители Исполкома и профессиональных союзов. В каждое селение назначаются уполномоченные для проведения выборов; в крупных селениях могут быть образованы сельские избирательные комиссии. Значительная часть работы по выборам в Советы выполняется отделами управления, которые, под общим руководством президиума Исполкома и избирательной комиссии, принимают участие в организации предвыборных собраний, обслуживают своим аппаратом избирательные комиссии, наблюдают за правильностью составления протоколов избирательных собраний, анкетных карточек и т. п. По окончании перевыборов по уезду или волости отдел управления должен представить президиуму Исполкома отчет о выборах. Порядок производства выборов в сельские Советы детально изложен в утвержденной (апрель 1921 г.) президиумом ВЦИК инструкции, которая должна заменить все местные, выработанные губернскими и уездными Исполкомами, инструкции.

Кого выбирать в сельские Советы? «Надо выбирать и таких, что заявили уже о себе честной революционной работой, и таких также, которые только впервые подходят вплотную к работе. Пусть обучаются. Мы стремимся к тому, чтобы каждый трудящийся мог взяться за любую советскую работу, а для этого надо, чтобы работники сменялись. Старые опытные работники в сельском Совете должны проходить в волостные Исполкомы, а то и в уездные и губернские».

«Лучше всего выбирать сознательных рабочих-коммунистов... Вместе с коммунистами надо выбирать надежных и толковых рабочих, бедняков и средних трудовых крестьян. Пусть обучается, пусть привыкают. Пусть сами они, войдя в Советы, как беспартийные, убедятся на деле, на самой работе в правоте коммунистической советской работы, в правильности и надежности пути, по которому идет рабоче-крестьянская власть под руководством коммунистической партии» (Радус Зенькович).

Однако, смена работников в сельских Советах не должна быть слишком частой, что отражалось бы невыгодно на работе.

По Конституции, сельский Совет избирается сроком на три месяца, по истечении которого должны быть произведены перевыборы. На практике перевыборы производятся в одних местностях через более долгий срок. В ряде губерний за последнее время намечается тенденция производить перевыборы всех Исполкомов (т.-е. созывать с'езды Советов) в одно и то же время по всей губернии и начинать перевыборы волостных Исполкомов с перевыборов сельских Советов, а так как перевыборы для губернских, уездных и волостных Исполкомов должны производиться не реже двух раз в год, то и перевыборы сельских Советов начинают производиться два раза в год. Наоборот, в других местностях наблюдается крайне частая смена состава сельских Советов, в особенности его председателя, исполнение обязанности председателя рассматривается как своего рода повинность и как таковая возлагается на членов Совета по очереди. VIII-й Всероссийский с'езд Советов обязывает Исполкомы строго наблюдать за тем, чтобы перевыборы сельских Советов производились в установленный срок, т.-е. каждые три месяца.

§ 4. У нас нет до сих пор статистики выборов в сельские Советы, которая позволила бы выяснить детали организации советской власти в сельских местностях. Статистическим отделом НКВД (см. «Власть Советов» 1921 г. № 2) сделана первая попытка подытожить данные двух уездов: Середского Иваново-Вознесенской губ. и Спасского Тамбовской губ. Обращаясь к этим, конечно, крайне скудным данным, мы видим, что в выборах в сельские Советы принимают активное участие женщины, составляя 10,7% всех участвовавших в выборах в Спасском уезде и 47,9%—в Середском уезде. В Середском (промышленном) уезде рабочие составляют 55% всех участвовавших в выборах; остальные 45%—крестьяне, в Спасском (земледельческом) уезде главная масса избирателей состояла из крестьян (97,4%), рабочих было всего 2,6%. Почти все избиратели принадлежат к беспартийным: коммунистов — 0,7% и 0,9%. Несколько иной состав мы находим в сельском Совете. Женщины, принимавшие большое участие в выборах, проходят в Совет лишь в незначительном числе и составляют только 3% (в Середском уезде) и 0,6% (в Спасском уезде). В Середском уезде, как промышленном, уровень политического развития женщин стоит, конечно, выше, что, между прочим, доказывается и ничтожным процентом (1,1%) неграмотных в сельских Советах Середского уезда (в Спасском уезде 35,3% членов Советов неграмотные). Благодаря этому в этом уезде в сельские Советы проходит сравнительно бо̀льшее количество женщин, чем в Спасском крестьянском уезде. Несмотря на то, что в Середском уезде большинство избирателей принадлежало к рабочим, в Советах крестьяне составляют $^4/_5$ общего числа членов сельских Советов: в Советы входят те, кто больше связан с деревней, как местом жительства. Данные о распределении членов сельских Советов по возрасту указывают на одну особенность, резко отличающую сельские Советы от городских Советов и Исполкомов, как видно из следующей таблички:

Возрастные группы.	Сельские Советы.	Городские Советы[1]).		Исполкомы[2]).
		Губернск.	Уездн.	
до 25 лет . . .	4,3	16,9	14,8	13,7
„ 25—29 лет.	10,4	26,0	28,6	30,3
„ 30—39 » .	44,7	38,9	36,9	44,2
„ 40 и старше.	40,6	18,2	19,7	11,8

Тогда как в городских Советах и Исполкомах молодежь составляет почти половину общего числа членов, в сельские Советы избирали в 1920 г., главным образом, крестьян в возрасте старше 30 лет.

§ 5. Сельский Совет должен собираться не реже двух раз в неделю (§ 59 Конституции). На практике сельские Советы созываются не так регулярно. Созыв Совета определяется условиями деревенской жизни: в разгар полевых работ заседания происходят реже, чем в периоды, предшествующие началу работ. Работникам деревни приходится обращать внимание не столько на более частый созыв сельского Совета, сколько бороться с стремлениями каждого уполномоченного от отделов уездного или губернского Исполкома, или из центра, приехавшего по делам в деревню, обязательно созвать сельский Совет, когда этого совсем не требуется для выполнения его поручения. Такие созывы Совета, отвлекая крестьян от их полевых работ и являясь совершенно бесцельными, вызывают иногда вполне справедливое неудовольствие со стороны крестьян. Сельский Совет есть работающий орган, а не бывший «сход», который «сгонялся» десятскими по требованию всякого приехавшего чиновника. «Необходимо прекратить эпидемию сельских сходов... Пусть войдут в практику периодически созываемые сельские собрания избирателей, которые заслушивают и обсуждают доклад сельского Совета о его деятельности, как своего выборного органа, дают известные задания Совету, который проводит их, руководясь их практичностью и целесообразностью, заслушивают раз'яснения того или иного характера от приезжающих инструкторов и т. д. Пусть эти собрания не являются законодательными органами и не узурпируют прав сельского Совета, который, как гласит Конституция, является единственным высшим органом власти в пределах его ведения и в границах обслуживаемой им местности. И в свою очередь сельские Советы должны набраться храбрости быть властью в своем селении, работать непосредственно самим и самим же нести

[1]) Данные относительно 5 губернских городов и 12 уездных.

[2]) Данные взяты из моей брошюры: „Советы, исполкомы и с'езды Советов“.

ответственность за состояние работы в своем районе, не прикрываясь, как это обычно практикуется, за широкую спину своего «обчества». Необходимо ограничить права инструкторов (всех отделов и ведомств) в части, касающейся созыва сельских собраний. Надо сказать, что всякий уважающий себя инструктор, посланный в деревню хотя бы по сбору куриного пера, обязательно считает своим долгом созывать все село и по пустякам держать граждан несколько часов без всякой пользы для дела» (С. Агеев, «Власть Советов» 1920 г., № 12).

Для установления большей связи Совета с избирателями необходимо и в деревнях применять постановление VIII-го с'езда Советов о привлечении на заседания Совета возможно большего количества рабочих и крестьян и устраивать некоторые заседания сельского Совета на фабрике, если таковая имеется вблизи данного села, и рабочие ее принимают участие в выборах сельского Совета. Надо всячески укреплять связь рабочих с трудовым крестьянством. Заседания Совета должны быть открытыми, доступными для всех. Нет ничего плохого в том, если заседания сельского Совета происходят летом на площади в присутствии всех жителей села. Пусть все население села следит за работой своего органа власти, таким путем можно будет привлечь к работе управления более широкие слои трудящихся деревни. Так как в сельском Совете исполнительным органом в большинстве случаев является один председатель, то необходимо все более или менее крупные вопросы, затрагивающие интересы всех жителей села, ставить на обсуждение и решение Совета. На практике так и бывает. Крестьяне, привыкшие еще при старом строе решать все важные для них вопросы на сельских сходах, перенесли эту практику и на сельские Советы. Необходимо всячески поддерживать это и не стремиться, как иногда говорят «оформить», т. е. «обюрократизировать» заседания сельского Совета.

С той же целью более широкого привлечения трудящихся к государственной работе «Положение о сельских Советах» предписывает организовывать при сельских Советах ячейки содействия рабоче-крестьянской инспекции, а также всякого рода комиссии, составляемые из жителей села, имеющих избирательное право в Советы (§ 12 Положения). Я припоминаю дебаты по этому вопросу в «ЦИК-овской» комиссии, где не решались устанавливать это как нечто обязательное для сельских Советов, а предлагали лишь «рекомендовать» это сельским Советам. Жизнь вполне оправдала постановление ВЦИК. Если ячейки содействия рабоче-крестьянской инспекции не нашли еще широкого применения в деревне, то всякого рода комиссии по деревенской работе составляют наиболее яркое проявление повышенного темпа общественной жизни в теперешней советской деревне: ячейки союза молодежи, комиссии по устройству изб-читален, комиссии по разным отраслям деревенского коммунального хозяйства и т. п. находят себе все большее и большее распространение. В них, главным образом, проявляется повышенный интерес крестьян ко всему, что творится вокруг него, и широкая, поражающая всякого

попавшего в деревню горожанина инициатива местного населения. Несомненно, такую же роль будут играть и образуемые, согласно постановления VIII-го с'езда Советов, наблюдательные комиссии при посевных комитетах.

Той же цели привлечения трудящихся деревни к советскому строительству служат широкие конференции крестьян, регулярные выезды в деревню ответственных советских работников, институт практикантов и другие организационные формы, о которых подробно будет сказано ниже.

§ 6. Исполнительным органом сельского Совета является его председатель, избираемый Советом. Конституция 1918 года установила, что исполнительный орган сельского Совета не должен иметь более пяти членов. «Положение о сельских Советах» 1920 г., учитывая существующую практику, признает необходимым избрание особого Исполнительного Комитета лишь в больших селах, с населением свыше 10.000 человек, и устанавливает определенное количество членов сельского Исполкома—именно три члена. В селениях с меньшим количеством жителей исполнительные функции возлагаются на председателя Совета, которые он и выполняет, привлекая к работе само население.

По «Положению о сельских Советах» в волостном селе исполнительным органом сельского Совета этого села является волостной Исполком, т.-е. сельский Совет не избирает отдельного сельского Исполкома и даже не имеет своего председателя и секретаря (§ 8 Положения). На практике скоро оказалось, что подобное об'единение двух исполнительных органов в одном органе (волостном Исполкоме) наносит лишь вред работе, как волостного Исполкома, так и сельского Совета. Волостной Исполком принужден все силы и время отдавать на работу по сельскому Совету, «утопает в массе мелких дел и интересов волостного села и оставляет без достаточного внимания работу в волостном масштабе». По сообщению т. С. Агеева, «в Тюменской губернии уже несутся вопли волостных Исполкомов о «засилии» их работой по сельскому Совету волостного села. Ялуторовский уездный с'езд Советов в октябре 1920 г. вынес даже формальное постановление о восстановлении исполнительного органа сельских Советов, находящихся в волостных селах». Жизнь требует изменения в этой части «Положения о сельских Советах». Необходимо предоставить право иметь свой исполнительный орган и сельским Советам волостных сел [1]). Для большей связи, необходимость которой обусловливается самой работой, можно ввести председателя сельского Совета волостного села в волостной Исполком в качестве его полноправного члена.

При сельском Совете не образуется никаких отделов и отдельных канцелярий. Штат сотрудников очень невелик и изменяется в зависимости от количества населения на территории, обслуживаемой сельским Советом: в селениях до 500 жителей—

---

[1]) Таковое право им и было предоставлено в мае 1921 года президиумом ВЦИК.

вся работа выполняется одним председателем, в селениях от 500 до 3.000 жителей—приглашается еще секретарь, и селениях от 3.000 до 10.000—секретарь и писец и, наконец, в селениях свыше 10.000—секретарь, два делопроизводителя и писец.

Сельские Советы часто страдают от недостатка канцелярских работников, которых трудно найти в деревне. Этот недостаток должен заполняться отчасти привлечением к канцелярской работе в Советах грамотных, которые имеются в деревне, например, учителей. Последним можно поручать некоторые работы Совета, например, запись рождений, смертей и браков, что только облегчило бы для населения выполнение тех формальностей, которые требуются при регистрации актов гражданского состояния.

Работа председателя и членов сельского Исполкома (в селениях свыше 10.000) оплачивается из государственных средств, по смете Нар. Ком. Внутр. Дел. «Положением о сельских Советах» установлен определенный оклад жалованья, одинаковый для всех членов Исполкома, в том числе и председателя, именно на 25% ниже ставки членов волостного Исполкома той волости, к которой принадлежит данное село.

До издания этого «Положения», оклад жалованья председателя был ниже и во многих волостях на содержание сельских Советов не получалось даже никаких ассигновок из государственных средств и лица, занимавшие выборные советские должности, получали вознаграждение из местных средств, поступавших путем налогов. Анкета Народного Комиссариата Внутренних Дел, произведенная в 1919 г., показывает, что в 70 волостях из общего числа 350 волостей, давших сведения по этому вопросу, сельские Исполкомы содержались исключительно на местные средства. Это явление было отмечено главным образом в Ярославской губернии, где мало больших сел и где деревни по большей части состоят из 10—20 дворов. Слишком большое количество сельских Советов в этой губернии делало недостаточными государственные ассигновки на содержание этих Советов. Вот почему Ярославская губерния была одной из первых, если не первой, губернией, сделавших попытку об'единения сельских Советов в районные, о которой мы говорили выше. 147 волостей, (42%) приплачивали членам сельских Советов из местных средств. Исключительно на государственные средства содержались сельские Советы в 133 волостях (38%).

После издания «Положения» местные сборы на содержание сельских Советов значительно сократились, хотя и не исчезли еще совсем. Во многих волостях существуют «целевые» сборы, денежные и натуральные, сборы для определенной цели: для содержания школы, больницы и т. п.

§ 7. Рассмотрим теперь, в чем состоит работа сельского Совета, каковы его обязанности и права.

Главнейшей задачей сельского Совета является организация вокруг Совета трудящихся деревни. Для достижения этой задачи, Совет должен стараться привлекать широкие массы деревенской бедноты и среднего крестьянства к делу управления. Вовлекая

их в практическую работу Совета, заинтересовывая их во всем, что делается Советом для удовлетворения нужд населения села или деревни, сельский Совет должен стремиться стать центром, об'единяющим деревенскую бедноту и крестьян середняков против кулаков. На-ряду с этой организационно-административной работой сельский Совет должен вести широкую просветительную работу среди трудящихся, раз'яснять на отдельных конкретных случаях, ежедневно выдвигаемых деревенскою жизнью, основные положения Советской власти, как власти трудящихся, он должен стать в деревне проводником взглядов революционного пролетариата и его руководительницы—Российской Коммунистической партии. Для этого необходимо, чтобы на заседания сельского Совета приезжали более опытные советские работники из волостного Исполкома или партийные работники из волостных ячеек.

Наблюдая за точным и неуклонным выполнением постановлений Советской власти, сельский Совет должен принимать все меры к хозяйственному и культурному поднятию своего села. Сюда относятся содействие в проведении всех мероприятий по развитию сельского хозяйства, по внешнему благоустройству, по санитарному оздоровлению местности, по развитию грамотности среди населения и т. п.

В «Положении о сельских Советах» детально перечислены те задания, которые возложены Всероссийским Центральным Исполнительным Комитетом на сельские Советы. Этот перечень не является, конечно, исчерпывающим: жизнь постоянно пред'являет новые требования к сельским Советам, умножает и разнообразит их работу. Достаточно указать на работу по укреплению и развитию сельского хозяйства, на организацию при сельских Советах крестьянских комитетов по улучшению с.-х. производства и т. д.

Сельский Совет, как орган власти, должен охранять порядок в селении и привлекать виновных к ответственности через народные суды. В то же время сельский Совет и его исполнительный орган несет ответственность за все свои действия. За всякое неточное выполнение распоряжений Советской власти, за бездеятельность, за злоупотребление своей властью, за грубое обращение с населением, сельский Совет, как в целом, так и отдельные его члены подлежат или устранению от работы, или преданию суду, который должен быть особенно строг к лицам, занимающим ответственные должности в Советской России.

За все свои постановления и распоряжения сельский Совет является ответственным перед волостным Исполкомом, все распоряжения которого для него обязательны. Волостной Исполком, избранный с'ездом всех сельских Советов волости, призван руководить деятельностью всех сельских Советов, об'единять их работу. Находя те или иные решения сельского Совета неправильными или нецелесообразными по местным условиям, он имеет право их отменить. Но «прежде чем отменить их, волостной Исполком предварительно раз'ясняет Совету неправильность или нецелесообразность принятого им решения, предлагает пересмотреть его, руко-

водствуясь данными ему указаниями» (Постановление VIII-го рязанского с'езда Советов, декабрь 1920 г.). В случае несогласия сельского Совета с решением волостного Исполкома, он имеет право обжаловать его в уездный Исполком, не приостанавливая, однако, его проведение в жизнь.

§ 8. Сельский Совет является подотчетным по всей своей работе волостному Исполкому. К сожалению, до сих пор не выработано общего порядка и форм этой отчетности. Необходимо установить этот порядок, который должен отличаться своей простотой, формы отчетности должны быть краткими, не загромождены излишними вопросами, заполнение их не должно отнимать много времени у работника сельского Совета. Надо приостановить тот «нескончаемый дождь» всевозможных анкет, который так обильно изливается на сельские Советы и волостные Исполкомы изо всех учреждений и вызывает лишь бесполезную трату бумаги и времени. Передо мной «Руководство о порядке и форме отчетности перед уездными органами Советской власти», изданное информационно-инструкторским подотделом Челябинского губ. Исполкома. В отделе «о порядке отчетности» мы читаем: «сельский Совет представляет копии протоколов своих заседаний и два раза в неделю сообщает о своей деятельности отделу управления волостного Исполкома». Для отчета о деятельности комиссий при сельских Советах требуется ответить на ряд следующих вопросов: «Сколько комиссий при сельских Советах за отчетное время по всей волости работало, какие именно? Сколько членов Советов участвовало в работах комиссий, сколько членов не работало, в большинстве случаев, почему? Были ли отказы членов Совета от работ в комиссии? Сколько жителей участвовало в работах комиссий по всей волости? Какую работу большинство комиссий проводило?» и т. д. Неужели председателю сельского Совета и его секретарю остается сколько-нибудь времени на настоящую работу по Совету, если он вздумает добросовестно заполнять эти «формы». Я думаю, что все эти требования остаются лишь в канцеляриях информационных подотделов, продуктом бюрократического творчества которых они являются.

Для установления фактической отчетности о работе сельских Советов существует одно средство—это установление наибольшей живой связи между работниками сельских Советов и волостных и уездных Исполкомов: более частые выезды волостных работников в села, распределение всех Советов волости между членами волостного Исполкома в целях руководства работой этих Советов, совещания председателей и секретарей сельских Советов, периодические у с т н ы е доклады председателей сельских Советов в волостном Исполкоме и другие такого же рода организационные мероприятия, о которых будет сказано ниже подробно. Бумажная же отчетность сельских Советов должна быть уничтожена или сведена до возможного минимума.

III. Поселковые Советы.

Советы в совхозах. Советы фабрик, лежащих вне селений. Советы местечек городского типа. Советы фабрично-заводских и железнодорожных поселков.

Строение Советов в мелких местечках, на фабриках и заводах, стоящих вне селений, в фабрично-заводских поселках отличается крайним разнообразием и до сих пор еще не выработана жизнью законченная форма их построения.

Разнообразие в их строении зависит от количества и профессионального состава их населения. Совет в советском хозяйстве по своему строению мало чем отличается от сельского Совета. Советы крупных фабрично-заводских поселков приближаются по своему строению к городским Советам с их довольно сложным аппаратом управления. В местечках с мелко-буржуазным составом населения Советы имеют небольшое число членов, мало принимают непосредственного участия в работе, которая выполняется главным образом их Исполкомами. В фабрично-заводских поселках Совет ставит себе задачей «работать не только как аппарат агитации и осведомления, но и как деловой механизм», привлекающий каждого члена Совета к выполнению определенной государственной работы.

Рассмотрим детальнее устройство органов управления в различных типах мелких поселков.

1) Советы в советских хозяйствах. Согласно «Положения о сельских Советах» (§ 4 и 5) в советских хозяйствах с населением менее 300 жителей Совет не образуется и население принимает участие в управлении, или посылая своих представителей в Совет соседнего села, или решая все вопросы управления на общем собрании избирателей. В крупных советских хозяйствах, с населением более 300 жителей, может быть образован Совет, если совхоз лежит на таком отдалении от соседнего села, что участие в работе Совета этого села оказывается затруднительным. Исполнительным органом Совета совхоза является председатель Совета, который и выполняет все административные распоряжения волостного Исполкома. Советы совхозов не должны вмешиваться в распоряжения заведующего хозяйством или коллегии, на обязанности которых лежит административное и техническое заведывание хозяйством.

Советы совхозов принимают участие в волостных с'ездах на тех же основаниях, что и сельские Советы.

2. Советы фабрик и заводов, лежащих вне села организуются на тех же основаниях, что и сельские Советы, с той одной особенностью, что на уездные с'езды представители от этих Советов посылаются не от определенного количества жителей (как это имеет место по отношению к сельским Советам, именно 1 делегат на 1.000 жителей), а от определенного количества избирателей (1 от 200). Кроме того, крупным (свыше 5.000 жителей) фабрикам и заводам, стоящим вне поселений, предоставлено право посылать своих представителей на губернские с'езды Советов (Пост. VII-го с'езда, разд. III, п. а).

3. Советы местечек городского типа (заштатных, так-наз. «безуездных» городов). В мелких поселениях городского типа, в силу разобщенности отдельных групп, входящих в состав населения этих местечек (ремесленники, торговцы, иногда даже и крестьяне), организация Советов развивалась особенно медленно. В таких местечках, пользовавшихся в до-революционный период, так-наз. «упрощенным» городским самоуправлением, масса населения стояла совершенно в стороне от местных общественных дел, жила всецело своими обывательскими интересами. Пробужденное революцией трудящееся население этих местечек, не будучи сплочено самыми условиями своей работы, не могло так быстро, как это произошло в больших фабрично-заводских центрах, организовать местные органы Советской власти и не имело возможности использовать для этого прежние формы самоуправления (так как такового не было), как это произошло в деревне с сельскими сходами.

Во многих случаях в такие местечки местный уездный Исполком посылал нескольких своих уполномоченных, которые и составляли «местечковый» Исполком «на правах волостного Исполкома». В других местечках создавались небольшие местечковые Советы, избиравшие свой местечковый Исполком с двумя-тремя при нем отделами (Отдел Управления, Коммунальный, Земельный). Отвлечение наиболее живых элементов населения войной еще более ослабило активность этих Советов. Лишь с прекращением военных действий и наступлением полосы мирного строительства трудящиеся массы этих глухих местечек получают возможность принять активное участие в советской работе, . поэтому VIII-й с'езд Советов постановил приступить к образованию городских Советов во всех поселениях городского типа. Уездным Исполкомам предстоит теперь большая работа привлечь все трудящееся население этих местечек (мелких ремесленников, кустарей, лиц, занятых домашним хозяйством и т. п.) к советской работе, установить наиболее соответствующий местным условиям порядок производства выборов в Советы, найти формы построения органов управления. Устанавливать заранее: какие отделы должны быть при местечковых Исполкомах, какое количество членов должно быть в Исполкоме—было бы простым канцелярским измышлением. Президиум ВЦИК в своем циркуляре от 9/II 1921 г. дает лишь общий план построения советских органов в безуездных городах, предоставляя местным Исполкомам, «сообразно всей совокупности местных условий» и на основании имеющегося уже опыта, строить на новых местах советские органы управления. В этой работе Исполкомы должны исходить из того основного положения, что «прекращение военных действий на всех фронтах Республики и наступающая полоса мирного строительства повелительно диктуют вовлечение широких трудящихся масс в созидательную работу, активное участие в которой лежит в основе конституции Р. С. Ф. С. Р.».

Согласно § 57 (п. б) Конституции, выборы в местечковые Советы и в Советы безуездных городов должны производиться

по расчету один депутат на каждые 100 человек населения, но в числе не менее 3 и не более 50 депутатов. Норма представительства 1 на 100 может быть принята только в местечках с населением до 5.000; в местечках с населением от 5.000 до 10.000, чтобы выбрать в Совет не более 50 депутатов, норма представительства соответствующим образом понижается; таким образом в местечках с населением в 10.000 устанавливается норма 1 на 200. В местечках с населением свыше 10.000 выборы производятся по расчету 1 депутат на каждые 1.000 человек населения (Конституция, § 57, пункт а), но в числе не менее 50 депутатов, и соответственно этому устанавливаются нормы представительства.

Советы безуездных городов, согласно постановлению Президиума ВЦИК от 9 февраля 1921 г., избирают в Исполком не более 7 членов. В большинстве таких городов достаточно иметь Исполком из 3-х человек: председателя, его заместителя и секретаря. При Исполкоме могут быть образованы отделы управления, нар. образования, здравоохранения, труда и коммунальный. Но нет необходимости в каждом местечке обязательно открывать все эти пять отделов. Губ. Исполкомы должны обратить особенное внимание, чтобы не создавалось при Исполкомах в небольших местечках слишком большого аппарата, ненужных канцелярий и излишнего штата сотрудников. Для достижения той же цели Президиум ВЦИК требует в своем указанном выше постановлении, чтобы выработанные губ. Исполкомами штаты сотрудников Исполкомов, местечковых Советов были представляемы на утверждение Народных Комиссариатов и, таким образом, в конечном итоге утверждались Совнаркомом.

Советы местечек и безуездных городов принимают участие в уездных с'ездах Советов, посылая на с'езд по 1 делегату на 200 избирателей.

4. Советы фабрично-заводских поселков.—Сравнительно большая населенность фабрично-заводского поселка, пролетарский состав его населения требовали создания более сложного аппарата управления. Советы этих местечек, в отношении устройства административного аппарата, не могут быть приравнены к сельским Советам, при которых не существует никаких отделов. В фабрично-заводских поселках при Советах обычно создавалось несколько отделов: социального обеспечения, народного образования, отдел жилищный, медико-санитарный, отдел труда.

Сама жизнь требовала создания целого ряда отделов, создания довольно сложного административного и хозяйственного аппарата, а между тем в отношении удовлетворения этих потребностей, покрытия целого ряда расходов—эти Советы находились в значительно худшем положении, чем мелкие уездные города, иногда со значительно менее развитой промышленной жизнью. Уездные Исполкомы обычно рассматривали их как «Советы на правах волостного» и отпускали им средства из государственных ассигновок в том же размере, что и волостным Исполкомам. В

редких случаях им удавалось получить небольшое пособие из сметных остатков. Обычно представители этих местечек приезжали в центр с жалобами на затрудненность в финансовом положении. В то же время во многих таких местечках, особенно с исключительно рабочим населением, отсутствовали всякого рода источники для местных сборов: не было крупной буржуазии, богатых домовладельцев, крупных торговцев, которых можно было бы обложить налогом на местные нужды. Недостаточностью денежных средств, не позволявшей развернуть в должном размере местную работу, и об'ясняется возникновение целого ряда «заштатных», «безуездных» городов в Советской России. После бесплодной переписки с местными Исполкомами и с центром, после ряда поездок в губернию и Москву «за средствами»—местечковый Исполком постановлял переименовать себя в город, в надежде, что это переименование увеличит ассигновки на Совет. Насколько широко распространено было это явление, можно судить по тому факту, что с освобождением Урала от белых началось по всему Уралу, можно сказать, стихийно, без всякого плана преобразование заводских поселений в «заштатные» города; в такие города, ставшие почему-то с первого дня своего рождения вне «штатов», превратились заводские поселки: Дедюхин, Мотовилиха, Лысьева, Чусовской завод, Пожвинский, Майкорский, Добрянский, Кизельский, Бисертский и др. заводы.

Столь же неопределенным было и их положение в губернской сети советских организаций. Часто Советы крупных фабричных центров не участвовали в уездных с'ездах, представляя из себя органы управления, подчиненные непосредственно губернскому центру. Советы более мелких поселков не входили в состав волостных организаций и не принимали никакого участия в работе волостного Исполкома.

Между тем эти Советы должны быть наивозможно теснее связаны с окружающими их деревнями, пролетарское население этих центров должно принимать самое активное участие в советской работе и организовывать вокруг своего Совета трудящееся население окружающих деревень. Для этого Советы мелких местечек должны входить в волостную организацию, посылать своих представителей на волостные с'езды, проводить своих кандидатов в волостные Исполкомы и принимать участие в жизни всей волости, а не ограничивать свою деятельность пределами своего поселка. В эти поселки иногда может переноситься волостной центр—волостной Исполком, если поселок лежит в центре волости. Советы более крупных поселков могут обслуживать даже смежные волости.

В выборах такого Исполкома могли бы принимать участие как рабочие завода, так и крестьянское население окружающих деревень и этим укреплялась бы связь деревни с городом. Такой Исполком мог бы иметь большее число отделов, чем волостной, получать большие средства для своей работы и, таким образом, исчезло бы у него желание превратить поселок в заштатный город.

Такое положение Советов фабрично-заводских поселков указывало, что построение органов Советской власти в местечках и фабрично-заводских поселках находится еще в процессе своего образования, и перед центральной властью стала задача придать этим новым образованиям определенные формы и поставить их в нормальные условия развития.

В течение 1920 года образование органов административного управления в фабрично-заводских, а также в железно-дорожных поселках шло усиленным темпом и созданные в процессе работы формы организации нашли себе закрепление в постановлениях VII и VIII с'ездов Советов.

Мы имеем теперь в большинстве крупных фабрично-заводских центров Советы, избирающие свои Исполкомы с несколькими отделами. Некоторые из этих Советов являются административным центром небольшого района, приблизительно размера волости, таков, например, Сормовский Совет, обслуживающий Сормово и прилегающие к нему пять рабочих поселков. В других фабрично-заводских поселках Советы, постепенно притягивая к себе окружающие волости, стали административными центрами более крупного района, приближающегося по своим размерам к уезду. Таков, например, Выксунский районный Совет, представлявший раньше центр Выксунской волости и ставший затем центром так-наз. Выксунского района, составившегося из большей половины Ардатовского уезда и части Муромского.

Согласно § 57 Конституции делегаты в поселковые Советы должны избираться по норме: в местечках с населением менее 10.000 человек—1 депутат на каждые 100 человек населения (§ 57, п. б); в поселках с населением свыше 10.000—1 депутат на каждые 1.000 человек населения (§ 57, п. а). Очень часто выборы производятся по предприятиям и в таких случаях для определения нормы представительства принимается не число жителей, а число избирателей. В общем выборы в Советы фабрично-заводских поселков производятся на тех же основаниях, которые установлены практикой для выборов в Советы уездных городов.

В фабрично-заводских поселках Советы избирают Исполком в количестве не более семи членов, которые из своей среды избирают председателя, его заместителя и секретаря (циркуляр Президиума ВЦИК от 9 февраля 1921 г.). В более мелких поселках Совет иногда не избирает отдельного Исполкома, а исполнительным органом Совета является волостной Исполком. Например, в железнодорожном поселке Дно (Псковской губ.) имеется Совет, принимающий участие в волостном Дновском с'езде Советов и избранный этим с'ездом Исполком является одновременно и исполнительным органом Дновского Совета.

Что касается количества отделов при поселковых Исполкомах, то до последнего времени оно не было точно установлено никаким законодательным актом. Согласно постановления VII-го с'езда Советов (раздел V, п. 3 примеч. 1-ое), число отделов при Советах фабрично-заводских поселков и местечек определялось

Губисполкомом. Мелкие поселковые Исполкомы существовали «на правах волостных Исполкомов», т. е. имели четыре волостных отдела. В более крупных поселках Исполкомы строились по типу уездных Исполкомов. Постановлением Президиума ВЦИК от 9-го февраля 1921 г. при Исполкомах фабрично-заводских поселков и безуездных городов образуются следующие отделы: отдел управления, народного образования, здравоохранения, труда и коммунальный. «Все дела, не входящие в круг ведения перечисленных отделов, распределяются между указанными выше отделами. Новые отделы могут быть образованы не иначе, как с разрешения Губисполкома и соответствующего Народного Комиссариата».

Заведывание Отделом Управления, согласно постановления Президиума ВЦИК от 9 февраля 1921 г., возлагается на председателя Исполкома или его заместителя.

Отпуск кредитов на содержание членов означенных Исполкомов производится в общем порядке по смете Наркомвнудел. Члены Исполкомов крупных заводских поселков должны оплачиваться по ставкам членов уездных Исполкомов: жизнь в этих поселках иногда дороже, чем в соседнем уездном городе. Штаты отделов устанавливаются Наркоматами по соглашению с соответствующими Губисполкомами.

Советы поселков должны принимать участие в с'ездах Советов той административной единицы, в состав которой они входят. Советы мелких поселков, которые часто являются центром волости, должны посылать своих представителей на волостные с'езды так же как и все остальные Советы, имеющиеся на территории волостей: один делегат на каждые 100 жителей и на уездный с'езд по расчету 1 делегат на 200 избирателей. Советы крупных фабрично-заводских поселков должны входить в состав уездной организации и участвовать на уездных с'ездах, куда они посылают своих представителей по расчету 1 делегат на 200 избирателей. Нередко Советы крупных фабрично-заводских центров ставятся в непосредственное подчинение Губисполкому и исключаются таким образом из уездной организации (напр., Сормово). Такое положение нельзя признать нормальным. Фабрично-заводской поселок должен входить или в состав уезда, или отдельного района, приближающегося по численности населения к уезду (около 100.000 жителей). В том и другом случае Совет этого поселка должен принимать участие в уездном или районном с'езде Советов. Такой Совет может «работать на правах уездного Исполкома» только тогда, когда он служит руководящим центром по отношению к Советам и Исполкомам более мелких административных единиц.

Советам крупных фабрично-заводских поселков с населением свыше 5.000 жителей предоставлено одно из прав городских Советов, а именно они пользуются правом посылать своих делегатов непосредственно на губернский с'езд (1 делегат на 2.000 избирателей) (Постановл. VII-го С'езда о Советском строительстве, разд. III, п. а).

IV. Городские Советы.

Выборы в городские Советы. Группы городского населения, принимающие участие в выборах (рабочие, красноармейцы, служащие, лица, занятые домашним хозяйством и др.) и нормы их представительства. Две системы производства выборов в городские Советы: через профсоюзы и по предприятиям. Избирательные комиссии и их состав. Кандидатские списки. Наказы. Пленум Совета. Связь Совета с массами: заседания Совета на фабриках, отчеты депутатов избирателям, секции, комиссии, практиканты. Исполкомы городских Советов в уездных и губернских городах. Взаимоотношения между губернским и городским Исполкомами. Отделы Горисполкома. Районные Советы.

§ 1. В 1918 году, когда вырабатывалась конституция, не было еще возможности точно регламентировать, на основании имевшегося опыта, нормы представительства и порядок производства выборов в городские Советы. В каждом городе устанавливались свои нормы представительства в зависимости от численности населения в городе, от профессионального состава населения, от степени концентрации промышленности в данном городе и от целого ряда других чисто местных условий. Поэтому конституция могла дать лишь общие указания относительно количества депутатов в городских Советах (1 депутат на каждые 1.000 человек населения в городах с населением более 10.000 и 1 депутат на каждые 100 человек в городах с населением менее 10.000, но в числе не менее 50 и не более 1.000 членов) (§ 57, п. а), предоставив самим местным Советам устанавливать «подробный порядок производства выборов, а равно участия в них профессиональных и иных рабочих организаций, согласно инструкции ВЦИК» (§ 70). Инструкция о производстве выборов в городские Советы до сих пор еще не издана. VIII с'езд Советов поручил Президиуму ВЦИК выработать лишь инструкцию о порядке выборов на волостные с'езды и в сельские Советы. Относительно издания инструкции о выборах в городские Советы VIII с'ездом не было вынесено никакого особого постановления, несмотря на то, что вопросу о городских Советах было уделено с'ездом особенное внимание. Это об'ясняется тем, что тот подготовительный материал, который дают выборы в городские Советы в 1920 году, характеризует период заметного ослабления деятельности городских Советов и потому инструкция, выработанная на основании только этого опыта, не была бы жизненной, применимой при других условиях работы городских Советов. Лишь оживление деятельности городских Советов и широкая всероссийская кампания их перевыборов, начавшаяся после VIII с'езда, как выполнение постановлений с'езда Советов, даст материал для выработки такой инструкции, в которой будет учтен многообразный опыт, как периода затишья, так и периода оживления деятельности городских Советов. Циркулярное постановление Президиума ВЦИК от 9-го февраля 1921 г. об организации городских Советов устанавливает, что «впредь до выработки общей инструкции Президиумом ВЦИК

порядок производства выборов и нормы представительства трудящегося населения указанных пунктов (губернских, уездных и заштатных городов) и расположенных в них красноармейских частей определяются местными инструкциями, которые должны быть разработаны Губисполкомами в соответствии с конституцией Р. С. Ф. С. Р. и сообразно всей совокупности местных условий. Инструкции эти обязательно публикуются в местных органах и препровождаются через НКВД для сведения в Президиум ВЦИК». Эти местные инструкции позволят в скором будущем установить обязательные для всех городов Республики общие правила о порядке выборов в городские Советы, при чем, конечно, многие детали порядка производства выборов будут еще долгое время устанавливаться самими Исполкомами сообразно местным условиям.

Однако, опыт прошлых лет, и даже опыт 1920 года, дает очень ценный материал, и мы считаем полезным дать сводку этого опыта, использовав местные инструкции нескольких губернских и уездных городов, на основании которых производились в них перевыборы городских Советов в 1920 году.

§ 2. Советская система характеризуется тем, что выборы в Советы производятся не по чисто искусственным территориальным участкам, а по отдельным производственным единицам, по хозяйственным, профессиональным и социальным организациям, между которыми число депутатов распределяется не сообразно количеству их членов, а по их социальному значению. Пролетариат, как руководитель и вождь коммунистической революции, имеет некоторые преимущества в сравнении с мелкой городской буржуазией, с мелкой служащей интеллигенцией. Эта особенность советской системы особенно резко отмечается при выборах в городские Советы.

В выборах в городские Советы принимают участие или, точнее, принимали участие в 1920 году следующие группы городского населения:

1) рабочие и служащие фабрик и заводов;

2) красноармейцы;

3) служащие общественных учреждений;

4) занятые домашним хозяйством члены семей 1-й, 2-й и 3-й группы (не во всех городах);

5) остальные группы городского населения, добывающие средства к жизни производительным и общеполезным трудом и не вошедшие в первые четыре группы (кустари, мелкие ремесленники, крестьяне мелких городов, занимающиеся сельским хозяйством и т. п.).

К этой последней группе надо отнести и следующие категории городского населения, принимавшие участие в выборах лишь в некоторых городах:

а) учащиеся высших учебных заведений (Петроград);

б) учащиеся единой трудовой школы и специальных курсов, достигшие 18 л. возраста (Оренбург);

в) военнопленные империалистической войны (Тюмень).

В некоторых городах к выборам не допускались, кроме лиц, лишенных избирательных прав Конституцией (§ 65); еще некоторые категории из группы советских служащих. Таких случаев было мало. Так, в Нижнем-Новгороде не были допущены к выборам бывшие крупные помещики и фабриканты, бывшие чиновники царской службы, состоявшие в чинах и должностях не ниже 5-го класса, за исключением тех из них, которые своей работой доказали свою готовность искренно служить Советской России. В Архангельске, где осталось много интеллигенции, служившей при белом правительстве, занимавшей выжидательное положение в первое время после восстановления на севере Советской власти и вступившей затем на советскую службу, были лишены избирательных прав при выборах в мае 1920 г. служащие, поступившие на службу после 1-го января 1920 г., за исключением тех из них, о которых были даны соответствующие рекомендации от коллективов учреждений. В Оренбурге, где скопилось большое количество бежавшей с белыми интеллигенции, не были допущены к выборам служащие, принадлежавшие до 1-го января 1919 г. к классу буржуазии (бывшие помещики, фабриканты и т. п.).

В Ачинске и некоторых других городах Сибири на выборах 1920 г. были лишены избирательных прав служащие правительственных учреждений, эвакуированные при отступлении Колчака и возвратившиеся обратно, кроме младших служащих, сторожей, курьеров, прислуги и т. п., а также бывшие офицеры, военнослужащие и члены колчаковского правительства, состоявшие к моменту выборов менее семи месяцев на службе в советских учреждениях. В остальных городах мы не нашли подобных ограничений, вызванных чисто местными, временными условиями, по отношению к этой категории городского населения.

Неравномерное участие в выборах отдельных групп городского населения, в зависимости от их социального значения, наиболее ярко отражается в установлении не одинаковых для различных групп городского населения норм представительства в городские Советы.

§ 3. Конституция устанавливает для выборов в городские Советы в городах с населением 10.000 человек и более норму 1 депутат на каждые 1.000 человек населения, причем в Совет должно быть избрано не менее 50 и не более 1.000 членов. При норме 1 на 1.000 избрать в Совет не менее 50 членов возможно только в городах с населением не менее 50.000. Потому в городах с меньшим населением, а отчасти в городах с населением более 50.000 (чтобы иметь более многочисленный Совет), норма представительства обычно понижается. Установленная Конституцией норма (1 на

1.000 жителей) была принята лишь в Астрахани. Во многих городах количество депутатов, подлежащих избранию, определялось не по отношению ко всему населению, а по отношению к числу избирателей, при этом в большинстве городов за таковую норму принималось 1 депутат на 200 избирателей. В некоторых городах устанавливалась более высокая норма: в Туле 1 на 250; в Нижнем-Новгороде 1 на 300, в Петрограде 1 : 400, в Вологде 1 : 500, т.-е. норма, близкая к норме, установленной Конституцией. В других городах была принята норма более низкая: Самара 1 : 100, Тюмень 1 : 100, Орел 1 : 50, Казань 1 : 50, Полтава 1 : 50, Харьков 1 : 50. К этой группе принадлежат или мелкие города (Тюмень, Орел) или те из крупных городов, где городской Совет имеет не менее 1.000 членов.

В большинстве из этих городов была установлена одинаковая норма представительства для всех групп населения, принимавших участие в выборах. Меньшая норма представительства для служащих была установлена лишь в некоторых городах: в Орле (служащие 1 : 150, рабочие 1 : 50), в Харькове (служащие 1 : 200, остальные группы 1 : 50), в Одессе, Туле и Симбирске количество депутатов от служащих определялось по тем же нормам, которые были установлены и для других групп населения, но число депутатов от служащих определялось не в отношении к количеству избирателей, а лишь к количеству явившихся на избирательное собрание. Особые нормы представительства были установлены для красноармейцев в Рязани и Петрограде. В Рязани предприятия с числом рабочих от 50 до 200 посылают одного представителя, свыше 200—по 1 представителю на каждые 200 рабочих. Воинские части, имеющие от 100 до 500 человек, посылают 1 представителя, а свыше 500 по 1 от каждых 500 человек. В Петрограде предприятия от 150 до 400 работающих посылают 1 представителя и предприятия с большим числом рабочих, а также служащие (по проф. союзам) 1 депутата на 400. Между тем красноармейцы и матросы выбирают 1 : 200, причем части и команды, численностью менее 200 человек, выбирают также одного представителя. Установление неодинаковой нормы представительства для красноармейцев в этих двух городах зависело от чисто местных условий (расквартирования воинских частей) и имело своей целью достигнуть большей равномерности представительства в Совете от этих групп.

Совершенно особняком стоит Полтава, где было обращено особенное внимание на то, чтобы женщины (жены рабочих и красноармейцев, занятые домашним хозяйством) имели возможность послать в Совет пропорционально одинаковое число депутатов: им было предоставлено право посылать 1 делегата на 25 явившихся на собрание, при общей норме представительства для всех других групп, 1 на 50 избирателей.

Кроме рабочих, красноармейцев и служащих в выборах в городские Советы в 1920 г. в большинстве городов принимали участие занятые домашним хозяйством члены семей рабочих (Полтава, Тула), семей рабочих и красноармейцев (Харьков), семей рабочих, красноармейцев и служащих (Астрахань, Вологда, Воронеж, Кострома, Оренбург, Саратов, Симбирск). В Петрограде привлечены были все женщины, «занятые домашним хозяйством, обеспечивающим возможность производительного труда всем добывающим средства к жизни производительным и обще-полезным трудом».

§ 4. Выборы в городские Советы, как указано выше, производятся по производственным единицам: по предприятиям и профессиональным союзам. Избиратели, не работающие в предприятиях и не состоящие членами профессиональных союзов, избирают на отдельных собраниях (собрания лиц, занятых домашним хозяйством, собрания красноармейцев). Анализ инструкций 1920 года о выборах в городские Советы позволяет установить два основных типа производства выборов: главной избирательной ячейкой в одних городах является профессиональный союз, в других предприятие (фабрики).

1. Выборы производятся по профсоюзам. К этой группе относятся прежде всего города, где в выборах в городской Совет принимали участие т о л ь к о члены профессиональных союзов и члены их семей. Напр., в Костроме при выборах в городской Совет в мае 1920 г. правом избирать и быть избранным в городской Совет пользовались, кроме красноармейцев, «все лица, состоящие членами проф. союзов, достигшие 18-л. возраста, а также члены семей их, достигшие 18-летнего возраста, пребывающие на их иждивении и находящиеся в прямом кровном родстве с ними или супружестве». По каждому проф. союзу «союзной избирательной комиссией» составляется избирательный список, в который вносятся действительные члены проф. союза, кроме того той же комиссией составляется дополнительный список лиц, состоящих в определенном родстве с членами данного союза. Кандидатские списки также выставляются проф. союзами, при чем в кандидатский список по данному союзу могут быть внесены и лица, не состоящие членами данного союза.

Точно также в Астрахани выборы производились по проф. союзам, при чем члены семей, как мобилизованных, так и не мобилизованных членов союза, принимали участие в выборах по соответствующим проф. союзам. В Вологде «рабочие и служащие, состоящие членами проф. союзов производят выборы депутатов по своим союзам. Граждане, не организованные в проф. союзы, выбирают по продовольственным районам (город был разделен на шесть районов). Красноармейцы—на общих собраниях частей. В Саратове «выборы производятся по проф. союзам, при чем в пределах

союза выборы могут производиться по предприятиям». Остальные граждане—на общих избирательных собраниях. В последнем случае мы имеем как бы переходную форму—ко второй системе выборов депутатов—выборам по предприятиям.

2. Выборы производятся по предприятиям и учреждениям. Напр., в Орле в декабре 1920 г. избирательные собрания устраивались по предприятиям (для рабочих) и учреждениям (для служащих). От проф. союзов посылалось определенное число депутатов (10) губ. проф. советом. В других городах (Архангельск, Воронеж, Нижний-Новгород, Харьков) большая часть депутатов избиралась по предприятиям и учреждениям, и лишь те избиратели, которые не принимали участие в выборах по предприятиям и учреждениям, производили таковые по проф. союзам.

В Воронеже, напр., для выборов в городской Совет в октябре 1920 г. весь город был разделен на 38 «избирательных округов», из них два красноармейских (количество избирателей 16.300, депутатов 49), пять—профессиональные союзы рабочих мелких предприятий и служащих (проф. союз народного питания, кожевников, транспортников, печатников, работников просвещения и работников искусства). Число избирателей 3.333, депутатов 11. Остальные (30) избирательные округа—это или отдельные более или менее крупные предприятия и учреждения, напр., Губпродком, или об'единенная в один избирательный округ группа предприятий и учреждений (число избирателей 29.603, депутатов 90). «Лица, занимающиеся домашним хозяйством в семье рабочего или служащего, голосуют в том округе, где работает последний».

В некоторых городах (Полтава, Самара, Симбирск и Тула) в городской Совет, кроме депутатов, избранных по предприятиям, посылают своих представителей профсоюзы: в Самаре каждый профсоюз посылает по 1 представителю, союзы, имеющие более 1.000 членов по 1 депутату от 1.000 членов, совет профсоюзов—4 депутата. В Туле союзы с числом членов менее 500 посылают одного делегата, союзы, имеющие более 1.000—двух делегатов, в Одессе Совет профсоюзов избирает на своем пленуме делегатов в городской Совет по расчету 1 делегат на 5.000 действительных (уплачивающих взнос) членов союзов. В Рязани Совет профсоюзов избирает 1 делегата на 10.000 членов союзов.

Представительство от политических партий, существовавшее во всех городских Советах в 1917 году, мы находим только в Симбирске, где «комитеты политических партий, стоящих на советской платформе», посылают по 2 делегата в Совет.

Такое же разнообразие мы находим и в организации производства выборов.

§ 5. Для руководства выборами в городской Совет городским или губернским Исполкомом назначается центральная изби-

рательная комиссия, число членов которой в различных городах колеблется от 3 до 9. В комиссиях всех городов неизменно присутствуют представители от городского Совета и Совета профсоюзов, кроме того входят представители различных организаций в различных соотношениях. Например, в Нижнем-Новгороде избирательная комиссия состояла из 3-х членов: 1—от городского Совета, 1—от Совета профсоюзов и 1—от Коммун. партии, В Петрограде—из 3-х членов: 1—от гор. Совета, 1—от Совета профсоюзов, 1—от военной секции гор. Совета. В Костроме из 9 членов: 5 от городского Совета, 3—от Совета профсоюзов и 1—от «инструкторской коллегии райкомов». Избирательная комиссия в гор. Полтаве была особенно многочисленна: в состав комиссии входят завед. Отделом Управления, представитель от Губпарткома, по одному представителю от райпарткомов, от Совета профсоюзов, от политпросвета, женотдела и Комсомола, т.-е., по крайней мере, человек десять.

Кроме центральной избирательной комиссии назначаются еще местные комиссии в каждом профсоюзе («союзные комиссии») и на фабриках и заводах. Комиссии эти обычно состоят из 3-х членов: два представителя от союза или предприятия и один от городского Совета.

Право выставления кандидатских списков предоставляется всем организациям: профсоюзам, заводским комитетам, комитетам служащих, политическим организациям, а также отдельным группам избирателей, при чем в некоторых городах устанавливается минимальное количество членов, дающее группе право выставления своих кандидатов (например, в Рязани не менее 25 человек, в Харькове не менее 20, в Полтаве не менее 10); в других городах, как, например, в Самаре, «каждая группа избирателей безразлично от количества имеет право выставить свой список кандидатов».

В большинстве случаев от коммунистической партии и Совета профсоюзов выставляется общий список, в который вносятся не только коммунисты, но и беспартийные.

Списки кандидатов печатаются в газетах, но только в некоторых городах в опубликованных списках указывается профессия и место работы каждого кандидата, что нужно сделать обязательным при опубликовании всякого списка.

Списки кандидатов, или отдельные кандидатуры, представляются заранее в избирательную комиссию, но иногда кандидаты выставляются и самим избирательным собранием, особенно на фабриках и заводах. Собрание всех рабочих и служащих фабрики обсуждает кандидатуры, предложенные местным завкомом, и иногда выдвигает своих кандидатов.

Выборы делегатов производятся обычно на избирательных собраниях, при чем в большинстве городов собрание признается полномочным при наличии половины избирателей; в случае неприбытия на собрание достаточного коли-

чества избирателей, созывается новое собрание, которое считается законным при всяком числе присутствующих.

Голосование производится или по спискам, или по отдельным кандидатурам, при чем избранными считаются получившие относительное большинство голосов. В Оренбурге выборы производились по пропорциональной системе: число делегатов, подлежащее избранию от данного предприятия или профсоюза, распределяется пропорционально числу голосов, поданных за каждый список.

В большинстве случаев голосование бывает открытое. Обычно инструкции предоставляют решать вопрос о форме голосования большинству собрания, но в инструкциях некоторых городов (например, Оренбург) устанавливается, что «выборы производятся тайным голосованием путем подачи избирательной записки». В Костроме выборы в городской Совет в мае 1920 г. производились посредством подачи избирательных бюллетеней с № кандидатского списка, выдаваемых избирательной комиссией каждому избирателю по предъявлении им соответствующего удостоверения. Избиратель складывает пополам один из бюллетеней «вне поля чьего либо наблюдения» и опускает его в урну. Таким же порядком производились выборы в уездном городе Шуе.

В некоторых городах избиратели вручают новым депутатам особые наказы, в которых детально указываются те очередные, насущные задачи, которые в первую очередь должны быть разрешены новым городским Советом и в практическом осуществлении которых обязан принять участие новый депутат Совета. Вручение таких наказов должно стать общим правилом, как одно из средств, обеспечивающих более тесную связь депутата с его избирателями.

По окончании выборов весь материал по производству выборов передается центральной избирательной комиссией в Совет, который для проверки выборов избирает мандатную комиссию. О результатах своих работ мандатная комиссия делает доклад на пленуме Совета, который и решает вопрос об утверждении спорных кандидатур.

В случае неутверждения того или иного кандидата Совет назначает перевыборы в данном предприятии или избирательном участке.

Что касается предвыборной агитационной работы, то необходимо отметить устройство предвыборных собраний, непосредственно по мастерским в промежутке между сменами. Подводя итоги выборов в Тульский городской Совет, тов. Осинский указывал («Правда» № 66), что «единодушное мнение всех участвовавших товарищей сводится к тому, что колоссальная польза этих собраний, в смысле учета настроения, вникновение в психологию массы, воздействия на нее, связывания с нею нашей организации, бесконечно перевешивает небольшой ущерб от неизбежной потери пары трудовых часов. На этих собраниях партийным организаторам

быстро выяснялась невозможность говорить тем штампованным языком, каким они приучились говорить на регулярных еженедельных митингах. Проигрывали те, которые пытались «зажечь энтузиазм» или подействовать «железными фразами»; выигрывали те, которые, начиная с кричащих нужд, подводили массы к пробуждению пролетарского упорства и последней выдержке».

Надо отметить также, что далеко не во всех городах давалась в местных газетах достаточно полная информация о ходе выборов, не помещалось достаточно статей, разъясняющих значение перевыборов в Совет, не всегда печатались отчеты о деятельности Совета прежнего состава и т. д. На эту часть предвыборной работы, особенно на отчеты о деятельности Совета, надо обращать особенное внимание.

§ 6. Ознакомление с порядком выборов в городские Советы показывает нам, что благодаря отсутствию оформленности организации «Советы являются незаменимым аппаратом пролетарского господства, что рамки их эластичны и гибки, так что не только социальные, но и политические изменения в соотношении классов и слоев могут найти немедленно выражение в советском аппарате. Начиная с рабочих крупнейших заводов и фабрик, Советы втягивают затем в свою организацию рабочих мастерских и торговых служащих... Рабочее государство подбирает себе многочисленные штаты служащих, в значительной степени из среды буржуазии и буржуазной интеллигенции. По мере того, как они дисциплинируются советским режимом, они находят свое представительство в системе Советов» (Троцкий. Терроризм и коммунизм, стр. 101).

Советы, как аппарат власти рабочего класса, ставят своей задачей втянуть самые широкие трудовые массы в непосредственную работу советского строительства. Если в тот период, когда Советы выступали, как органы борьбы за власть, их работа была главным образом агитационно-организационная и пленарные заседания городских Советов представляли из себя грандиозные и бурные митинги, то теперь «Советы должны работать не только как аппарат агитации и осведомления, но и как деловой аппарат. Каждый член Совета должен, по возможности немедленно, привлекаться к выполнению определенной государственной работы» (Постан. VII-го с'езда Советов).

Для этого прежде всего необходимо «ставить на пленумах Советов все основные вопросы местной и общей жизни». Заслушивая периодические доклады заведующих отделами, контролируя их деятельность и давая общее направление работы всех отделов, пленум Совета должен быстро и энергично реагировать на все наиболее важные явления местной и общегосударственной жизни. Вопросы общегосударственного строительства должны всегда тесно связываться с местными нуждами. Те отрасли городского хозяйства, неудовлетвори-

тельное состояние которых особенно тяжело отражается на рабочем населении (топливо, продовольствие, жилище и т. п.). должны быть предметом особенного внимания.

К обсуждению этих вопросов и к практическому осуществлению принятых Советом решений, необходимо, как указал на это VIII с'езд Советов, «привлекать возможно большее количество рабочих и крестьян, устраивать эти заседания в рабочих кварталах и, по возможности, на крупных фабриках и заводах». Городские Советы занимают в большинстве губернских городов здания бывших городских управ, расположенные в центре города, в бывшей его торговой части: буржуазия устраивала свои собрания в своих районах. Пролетарские органы власти должны перенести свои заседания ближе к тем районам города, в которых живет главная часть трудящихся. Заседание Совета в рабочем районе, на большой фабрике, расположенной на окраине города, привлечет к себе внимание всего населения, особенно, если на обсуждение будут поставлены вопросы, связанные с жизнью этого района. Рабочее население района получит возможность лично проверить, как работает его Совет, и может направить его работу, иногда даже дать полезные практические указания.

Той же—цели ознакомления населения с работой Совета и вовлечения его в самую работу—должны служить отчеты членов Совета своим избирателям. Необходимо строго проводить в жизнь требование VII-го с'езда Советов, чтобы «все члены Совета во что бы то ни стало давали отчеты своим избирателям не реже одного раза в две недели. Член Совета, не выполнивший два раза по неуважительным причинам данного постановления, считается лишенным мандата и вместо него избирается новый депутат».

Выполнение этого требования возможно в свою очередь лишь при выполнении требований о правильном посещении заседаний Совета его членами. На пленумах Совета часто отсутствует значительная часть его членов. Приведу один пример: в Самаре из 958 делегатов на открытии городского Совета присутствовало около 800 человек, а на втором заседании, 25-го октября, только около 600 человек; кроме того с заседания ушло не менее 250 членов раньше, чем собрание закрылось («Самарская Коммуна» № 560).

Перенос заседаний в рабочие районы будет лучшим средством борьбы с нерегулярным посещением собраний. Необходимо больше считаться с условиями жизни трудящихся при назначении места и времени заседаний Совета. Ближе к месту жительства рабочих. Не затягивать заседаний Совета слишком долго, не затягивать фракционные собрания, назначаемые перед заседаниями Совета. Избирать часы дня более удобные для рабочих, а также для членов их семей, занятых домашним хозяйством. Надо выбрать час, когда жена рабочего легче может оставить на час - другой свой дом и пойти на заседание Совета.

Наблюдающийся индифферентизм членов Совета к заседаниям не мало об'ясняется и тем, что члены Совета не всегда чувствуют себя непосредственными участниками всей работы Совета. В целях вовлечения каждого члена Совета в ежедневную работу по управлению должно быть использовано распределение всех членов Совета по отдельным секциям и участие их в выполнении различного рода заданий.

§ 7. В резолюциях некоторых губернских с'ездов Советов, происходивших перед VIII-м Всероссийским с'ездом, предлагалось для оживления работы городских Советов, провести через Всероссийский с'езд постановление, обязательное для всех городских Советов, об образовании при них секций по отдельным отраслям городской работы. В резолюциях VIII с'езда мы не находим отдельного постановления и даже упоминания о секциях при гор. Советах. И это не произошло случайно.

Вопрос об организации секций возник в период ослабления работы гор. Советов, вызванного отвлечением всех наиболее активных работников мобилизациями. При помощи секций хотели оживить работу городских Советов. В большинстве случаев это не было вызвано потребностью более правильного распределения работы между членами Совета; не обилие работы, с которой не мог справиться один Исполком, диктовало необходимость организации секций. Мера эта была вызвана условиями лишь данного момента и, как таковая, она, конечно, не могла стать общеобязательной для всех городских Советов при изменившихся условиях их работы.

Наступающая полоса мирного хозяйственного строительства требует небывалого напряжения сил трудового народа и в первую очередь городского пролетариата. Горсоветам предстоит здесь громадная работа, которая может быть ими выполнена лишь при условии привлечения к работе не только всех членов Совета, делегатов фабрик, заводов и мастерских, но и значительной части тех трудящихся масс, коими они посланы в Совет. При таких условиях образование секций может стать в некоторых городах практической необходимостью.

Президиумы Исполкомов должны будут использовать опыт некоторых городов по организации и работе секций гор. Советов. Поэтому мы считаем необходимым в целях более широкого осведомления перепечатать с небольшими изменениями наиболее разработанную инструкцию об организации и работе секций, именно инструкцию Шуйского городского Совета, утвержденную президиумом уисполкома в декабре 1920 года.

«С целью вовлечения в практическую работу всех членов городского Совета с сохранением за ними наибольшей возможности трудовой связи по занимаемым ими должностям в производстве, городской Совет устанавливает следующие

формы работы: а) вся работа Горсовета происходит по секциям и комиссиям, имеющим характер постоянных или периодически образуемых для выполнения временных заданий органов; б) обязанность каждого члена Горсовета участвовать в работах той или иной секции или комиссии; в) бесплатность работ и г) приспособление этих работ, по возможности, к нерабочему в производствах времени. Поэтому Горсовет постановляет утвердить нижеследующее положение в секциях Горсовета:

А. Общие положения.

1. Все члены Горсовета разделяются по секциям, организуемым приблизительно в соответствии с существующими отделами Исполнительного Комитета.

2. Секции организуются по постановлению Совета на основе добровольной записи членов Совета в секции, при чем участие каждого члена Совета, хотя бы в одной из секций, является обязательным.

3. Совет в случае надобности, в интересах большей продуктивности работ секции, может произвести перераспределение членов Совета по секциям.

4. Численный состав секции не может быть менее 7 человек[1]).

5. Секция избирает из своей среды бюро не более чем из трех членов, при чем председателем бюро является заведующий отделом.

6. Непосредственное руководство работами секции возлагается на заведующего отделом.

7. Межсекционные бюро организованы быть не могут.

Б. Задачи и права секции.

8. Секция имеет целью вовлечение всех своих членов в практическую работу отдела, его учреждений и предприятий и превращение каждого члена секции в активного участника созидательной работы отдела.

9. Секция подготовляет рабочих и красноармейцев к выполнению отдельных работ в отделе.

10. Секция предварительно рассматривает проекты постановлений Исполкома, имеющие широкое принципиальное и практическое значение для городского населения и в случае надобности заслушивает доклады и отчеты отдела, его подотделов и секций.

11. Секция через своих членов устанавливает постоянное наблюдение и контроль за всей деятельностью отдела, старается обнаружить скрытый саботаж, волокиту и медленность в работе отдела и принимает меры к их устранению.

12. Секция наблюдает за своевременным исполнением отделом и его разветвлениями всех постановлений Совета,

---

[1]) Количество членов в секции определяется количеством членов в Совете. В Одессе, напр., установлено максимальное количество—60 членов.

Исполкома, а также и распоряжений органов центральной Советской власти.

13. Результаты своих работ в форме резолюций, постановлений, проектов и т. п. секции вносят, вместе со всеми относящимися к ним материалами, в отделы и через Исполком на рассмотрение пленума Совета.

14. В случае отклонения предложения секции в коллегии отдела секция имеет право внести вопрос в Президиум или Исполком.

Примечание. При обсуждении вопроса на пленуме Совета, секция может выделить докладчика или содокладчика.

15. Секции не имеют права вмешиваться в текущую работу отделов и постановления секции приобретают обязательную силу только после одобрения их Исполкомом или пленумом Совета.

16. Секции могут приглашать на свои общие заседания или на заседания комиссий, организуемых при секции, сведущих лиц, с предоставлением последним права совещательного голоса.

В. Права и обязанности членов секции.

17. Члены секции имеют право беспрепятственного присутствования при исполнении служебных обязанностей всеми сотрудниками отдела, не исключая самого заведующего.

18. Члены секции имеют право требовать об'яснения от всех сотрудников отдела об их действиях, не вмешиваясь в распоряжение работника отдела.

19. Члены секции обязаны исполнять все работы, предлагаемые им секцией или бюро.

В этой инструкции правильно указывается, что секции должны вести свою работу в тесной связи с соответствующими отделами Исполкома—этим устраняется параллелизм в работе. Но эта связь кроме того должна быть закреплена организационно: заведывание секциями должно быть возложено на заведующих отделами или подотделами под общим руководством Президиума Исполкома.

Кроме секций, соответствующих отделам Исполкома, могут быть образованы секции по отдельным видам работы, напр. секция по электрификации рабочих районов, секция по переселению рабочих в благоустроенные квартиры, секция огородная и др. (постановление Харьковского гор. Совета).

Работа секций или комиссий не должна сводиться к одному контролю. Главная задача членов секций или комиссий—это изучить работу того или другого отдела или учреждения. Члены секций или комиссий должны стать практикантами. Задача заведующих секциями—выдвинуть из самой гущи рабочей массы работников с хозяйственным опытом. Поэтому работе по определенным заданиям,

выполнению отдельных, более или менее сложных поручений должно быть уделено особое внимание.

Точно также надо обратить внимание на то, чтобы отмеченные секцией или отдельными ее членами недостатки и упущения в работе отдела или учреждения немедленно устранялись; чтобы предложенные ими практические мероприятия, в случае их утверждения отделом или Президиумом, действительно проводились в жизнь. Один из наших основных недостатков в работе это то, что принятые постановления часто остаются лишь на бумаге. Такое отношение к принятым секциями постановлениям со стороны исполнительных органов может охладить у членов секции интерес к работе.

Наконец, члены секций должны не только нести обязанности, но и пользоваться особыми правами. Необходимо поставить дело так, чтобы с их указаниями считались, как с указаниями членов местного органа власти. Председателям отдельных комиссий должно быть предоставлено право делать доклады и отчеты пленуму Совета.

§ 8. К этой практической работе должны привлекаться не только члены Совета, но и не состоящие членами Совета рабочие и работницы. Надо возможно шире развить институт «практикантов», «общественных инструкторов». Большую работу здесь могут выполнять и уже выполняют работницы, делегируемые в отделы Совета местными отделами работниц.

Женщины делегатки снимаются с работы в предприятиях и посылаются Отделом работниц в каждый отдел Исполкома для инструктирования, где они оплачиваются по ставкам других инструкторов Совета. Общественные инструктора участвуют на всех заседаниях, конференциях и с'ездах, устраиваемых соответствующим отделом, с правом совещательного голоса, а также входят в курс работы отделов, путем изучения декретов и постановлений, путем посещения соответствующих курсов и лекций по советскому строительству и, далее, практически ознакомляются с учреждениями Совета, дабы давать раз'яснения как делегаткам, работающим в отделах, так и всем работницам. По требованию заведующего отделом работниц и по своей собственной инициативе общественные инструктора периодически созывают совещания делегаток, работающих в местных отделах для обсуждения вопросов, связанных с работой отделов в области удовлетворения местных нужд и потребностей, вопросов по обследованию различных учреждений и для распределения между собой текущей работы. Еженедельно отдел работниц устраивает также собрания самих инструкторов для руководства и направления всей их работой.

Периодически общественные инструктора делают отчеты о своей работе на заседаниях коллегий и коллективов в соответствующих отделах, подотделах Совета и отдела работниц. Кроме того, каждая делегатка-инструктор представляет

доклады о работе своего отдела на районных делегатских собраниях и на общих собраниях по фабрикам и заводам.

Наконец, необходимо больше уделять места в местной газете вопросам, подлежащим обсуждению в пленуме Совета. Несколько мелких заметок с рядом наиболее ярких фактов должны осветить заранее вопросы повестки дня заседания. Несколько таких же заметок о заседания Совета—о принятых им решениях.

§ 9. Вся текущая работа по управлению городом выполняется или избранным городским Советом Исполнительным Комитетом и его отделами или губернским (уездным—в уездных городах) Исполнительным Комитетом и его отделами.

Мы считаем необходимым остановиться на вопросе о взаимоотношениях между Горисполкомом и губернскими или уездными Исполкомами. Существование в одном и том же городе двух, а в некоторых губернских городах трех Исполкомов создавало на практике целый ряд трений между ними и их отделами и вопрос о взаимоотношениях между ними остается до сих пор еще не вполне разрешенным.

Вопрос о самостоятельном существовании Горисполкомов был поднят по инициативе Иваново-Вознесенского Горисполкома, обратившегося в 1919 г. к ряду губернских и городских Исполкомов с предложением высказаться по этому вопросу. Результаты этого обсуждения выразились в докладных записках, резолюциях и т. п., представленных 2-му с'езду председателей губернских и городских Исполкомов (март 1919 г.). Ознакомление с этими материалами с'езда позволяет установить несколько точек зрения на этот вопрос, выявленных при его обсуждении на местах. Одна часть Исполкомов, а именно некоторые губернские Исполкомы (Тверской, Владимирский), высказалась за полное упразднение городских Советов, или (как, например, губ. Рязанский, гор. Петрозаводский) за сохранение за ними лишь управления хозяйственной жизнью города при передаче их административно-политических функций губ. Исполкомам. Диаметрально противоположную позицию заняли некоторые городские Исполкомы (Рязанский, Орловский), признавшие необходимым сохранение полной самостоятельности городских Советов и их Исполкомов, или допускавшие (как, например, Иваново-Вознесенский, Астраханский) лишь одно ограничение их самостоятельности: контроль губ. Исполкома над деятельностью городского Исполкома «в отношении ее соответствия государственным интересам». Среднее положение было занято некоторыми городскими Исполкомами (Вятский и Тамбовский), которые, признавая необходимым сохранить городской Совет, высказались за слияние городского Исполкома с уездным.

Эти же три точки зрения со всеми их оттенками были проявлены и в дискуссии на 2-м с'езде председателей губернских и городских Исполкомов, где вопрос не получил

достаточно точной и ясной формулировки, и резолюция, принятая с'ездом за основу, равно как и резолюция, выработанная избранной с'ездом Комиссией, были переданы, лишь как материал партийному с'езду.

Вопрос о слиянии городских Исполкомов был затем предметом оживленного обсуждения на декабрьской конференции РКП в 1919 г., которой было признано необходимым слияние городских Исполкомов с уездными как в уездных городах, так и в губернских (уездногородские Исполкомы), и это решение конференции было предложено фракции коммунистов VII-го с'езда Советов защищать на с'езде Советов. В организационной секции VII-го с'езда Советов обнаружились две точки зрения на слияние городских Исполкомов в губернских городах: одни защищали необходимость слияния их с уездными (уездно-городские Исполкомы), другие —признавали более правильным слияние их с губернскими. Что касается городских Исполкомов в уездных городах— то сторонники и той и другой точки зрения признавали необходимым образование лишь одного Исполкома в уездном городе. Вопрос был сдан в комиссию, точка зрения которой была формулирована в следующих словах докладчика комиссии (тов. Каменева):

«Еще не настало время закреплять что-либо в постановлениях С'езда, ибо опыт, который мы пережили,—опыт тяжкий, опыт войны, а не свободного социалистического строительства. Нам часто приходилось и теперь еще приходится сливать Исполкомы, потому что у нас мало работников, но делать из этого тот вывод, что значит так это и хорошо, чтобы был один управляющий орган на город и губернию или на город и уезд—неправильно. Напротив, мы можем сказать, когда кончится война, когда мир даст нам возможность предаться тому, во имя чего мы совершали революцию— экономическому, культурному, просветительному строительству, то нам понадобятся органы, которые бы целиком обслуживали или город, или уезд, или губернию. Они могут, конечно, связываться взаимным представительством, но несомненно, что наши нищие уезды, голодные губернии, расстроенные города потребуют, чтобы в каждом из них были соответствующие отделы Исполкомов, которые бы его кормили, одевали, строили дороги и т. д., и т. д. Об'единяя Исполкомы, мы сами себе закрываем дорогу в будущей деятельности. Напротив, мы должны оставить себе руки совершенно свободными и только тогда, когда у нас будет опыт свободного мирного строительства, выносить соответствующие постановления. А пока достаточно учесть наши недостатки и достаточно сказать, что если на месте товарищи, ввиду недостатка работников, пришли к необходимости слить губернские, городские или уездные Исполкомы, что это слияние они могут произвести с утверждения В. Ц. И. К. Поэтому вместо всех тех предложений, которые здесь дела-

лись и которые сводились к предписанию местам так или иначе сливаться, мы предоставляем это на решение местных органов, а окончательное решение предоставляется В. Ц. И. К., который целиком наполнен вашими представителями».

Мнение с'езда было оформлено следующим постановлением: «решение местных органов о слиянии Исполнительного Комитета подлежит в каждом отдельном случае утверждению Президиума ВЦИК» (раздел V, пункт 14).

Таким образом, решение вопроса о слиянии городских Исполкомов, как вопроса практического опыта, было представлено с'ездом местным организациям. Что же дал нам опыт после VII-го с'езда Советов?

Прежде всего мы можем констатировать признание всеми необходимости слияния городских Исполкомов с уездным в уездных городах. Непременное участие в уездном с'езде Советов городских Советов уездных городов, декретированное VII-ым с'ездом Советов, привело к установлению большой связи уездного Исполкома с городским Советом, если таковой имеется в городе. Практика в то же время показала, что нужды всего уезда, включая и уездный город, могут легко обслуживаться одним Исполкомом.

Отдел народного образования уездного Исполкома, обслуживая просветительные нужды населения волостей, без особого требования на новые силы, может руководить работой 5—10 школ уездного города. Отдел здравоохранения, имеющий в своем ведении сеть лечебных учреждений уезда, может включить в нее и городскую больницу уездного города, если таковая имеется, и поручить ведению уездных санитарных врачей наблюдение за санитарным состоянием самого города. Так же обстоит дело и с другими отделами: социального обеспечения, продовольственного и т. п.

Постановление VIII-го с'езда Советов об организации городских Советов во всех поселениях городского типа (в уездных, заштатных городах) еще более укрепит эту практику. Постановление Президиума ВЦИК от 9 февраля 1921 г. прямо указывает, что «в уездных городах Исполнительных Комитетов гор. Советов, как общее правило, не образуется. Уездные Исполкомы и их отделы охватывают своим аппаратом территорию уезда, включая и город».

Во вторых, мы должны констатировать неудачу опыта организации уездно-городских Исполкомов в губернских городах. Слияние городских Исполкомов с уездными, произведенное в некоторых губернских городах (Н. Новгород, Витебск и др.), привело на практике к тому, что городской Исполком, занятый громадной работой по управлению городом и городским хозяйством, не мог уделять достаточного внимания работе по уезду. В итоге было признано необходимым в губернских городах оставить отдельные уездные Исполкомы.

Тогда стал вопрос: оставить ли городские Исполкомы существовать отдельно от губернских или слить их с последними. Этот вопрос в различных городах разрешался различно в зависимости от местных условий; в ряде губернских городов (Тверь, Нижний-Новгород, Симбирск, Москва, Петроград) произведено было постановлениями Президиума ВЦИК слияние городского Исполкома с губернским; в других городах (как, напр., в Воронеже, Орле) городской Совет имеет свой Исполком и постановления местных организаций некоторых из этих городов о слиянии Исполкомов были признаны Президиумом ВЦИК нецелесообразными и не были им утверждены. Таким образом, вопрос о слиянии Исполкомов в губернских городах не нашел такого однообразного решения, как это имело место по отношению к уездным городам, и это вполне естественно: местные условия, которыми определяется решение этого вопроса, более или менее одинаковы во всех уездных городах, тогда как губернские города значительно разнятся друг от друга во многих отношениях (численность населения города, его профессиональный состав, развитие городского хозяйства, количество местных работников, возможность постоянного их обновления путем привлечения новых слоев к советской работе и т. п.). Присматриваясь внимательнее к тому, какими именно из этих местных условий диктовалось сильнее и чаще всего необходимость слияния Исполкомов в губернских городах, можно отметить, что главным мотивом, побуждавшим ставить вопрос о слиянии, был недостаток работников, трудность обслужить наличным составом опытных работников два аппарата управления в одном городе—городского и губернского. Когда этот недостаток будет устранен, т.-е. когда будут сильнее вовлекаться массы в советское строительство, что становится возможным с прекращением военных действий, отвлекавших большое количество лучших советских работников на фронты, и когда мы научимся вести работу управления с меньшим количеством технических сотрудников, которыми так чрезмерно наполнены наши канцелярии, тогда исчезнет одна из основных причин слияния Исполкомов в губернских городах. Одновременно с этим переход Советской Республики к хозяйственному строительству значительно расширяет круг работы, сферу ведения местных Исполкомов и делает работу более сложной, требующей большого внимания и руководства, словом, создаются условия, когда нам понадобятся органы, которые целиком обслуживали бы или город, или уезд, или губернию..., когда расстроенные города потребуют, чтобы в каждом из них были соответствующие отделы Исполкомов, которые бы его кормили, одевали, строили дороги и т. д.».

С другой стороны, имевший в 1920 году в ряде губернских городов опыт слияния Исполкомов лишь подтвердил то, что указывалось еще в первом издании этой книги.

«Если такое слияние в уездном масштабе сопровождается некоторым сбережением сил и средств, то концентрация какой-либо отрасли советской работы в одном отделе, обслуживающем всю губернию (включая и губернский город), далеко не всегда дает какое-либо заметное сокращение общего числа лиц, занятых работою в этом отделе и уменьшает расходы по отделу. Присоединение к губернской работе довольно значительной работы по городу делало необходимым на практике привлечение в обще-губернский отдел нового штата сотрудников, в дополнение к тому штату, которым он обслуживался до включения в него городского отдела. Если же и происходило некоторое сокращение общего числа сотрудников по сравнению с тем, которое было до слияния обоих отделов, то таковое обусловливалось не столько соединением работы в одном отделе, сколько тем фактом, что слияние отделов заставило Исполком поближе посмотреть на то, что происходит в подведомственных ему отделах, до какой степени канцелярии его отделов наполнены праздными сотрудниками. Если бы сокращение штатов, приведшее их к норме, было произведено Исполкомом до слияния отделов, то едва ли бы последнее сопровождалось заметным сокращением канцелярского персонала. Да и сами сторонники такого слияния рассчитывают на сокращение числа не рядовых, а ответственных работников: слияние двух одноозначных отделов в один должно освободить одного из двух бывших заведующих отделами (губернского и городского). Но на практике и это не всегда имеет место: иногда, вслед за слиянием отделов, напр., Отдела Управления, во вновь образованном обще-губернском отделе открывался «городской подотдел» и бывший заведующий Отделом Управления городского Исполкома становился «заведующим городским подотделом Отдела Управления губ. Исполкома». Таким образом, надежды на освобождение ответственного работника и на возможность использовать его для другой работы оказывались неосуществимыми».

§ 10. Но независимо от того, вызывается ли местными условиями необходимость слияния Исполкомов, или требуется образование отдельного городского Исполкома, в губернии должен быть один высший орган управления, каковым может быть лишь избираемый губернским с'ездом губернский Исполком. Этим основным положением должны определяться и взаимоотношения между губернским Исполкомом и городским Советом, а также и между губернским и городским Исполкомами.

Губернский Исполком должен быть тесно связан с городским Советом. Необходимо, чтобы губ. Исполком, при отсутствии отдельного городского Исполкома, в периоды между губернскими с'ездами работал под контролем городского Совета, был ответствевен перед ним за всю свою работу, чтобы городской пролетариат имел возможность постоянно кон-

тролировать деятельность своего высшего органа управления и руководить его работой.

Этим же основным положением должны и определяться условия и порядок слияния городского Исполкома с губернским. Для примера мы приведем постановление Н. К. В. Д. о порядк. слияния Тверского городского Исполкома с губернским Исполкомом.

«На основании постановления президиума В. Ц. И. К. от 21-го октября 1920 года, Наркомвнудел постановляет:

1) Тверской городской Исполком сливается с губернским Исполнительным Комитетом Советов. Впредь до особого постановления Губисполкома члены бывш. городского Исполнительного Комитета продолжают выполнять возложенную на них работу.

2) До ближайшего губернского с'езда Советов пленум городского Совета избирает в состав Губисполкома 5 человек, один из коих включается в состав президиума об'единенного Исполкома. Пополненный в указанном порядке президиум Губисполкома созывает заседания Горсовета и руководит его деятельностью.

3) В дальнейшем Губисполком избирается на губернских с'ездах Советов в числе не более 25-ти человек, при чем президиум Губисполкома является одновременно и президиумом Горсовета. Горсовет посылает делегатов на губернские с'езды Советов, согласно конституции Р. С. Ф. С. Р.

4) В периоды между губернскими с'ездами Советов Губисполком подотчетен и подконтролен Горсовету. Все заведующие губернскими отделами обязаны делать пленуму Горсовета периодические доклады о своей работе.

5) Слияние отделов Горсовета с отделами Губисполкома происходит следующим образом:

а) Коммунальный отдел Горсовета со всеми своими подотделами и материальной частью входит в состав губернского коммунального Отдела, к каковому переходит на-ряду с работой в губернском масштабе ведение городского коммунального хозяйства.

б) Горздравотдел сливается с Губздравотделом, при чем для руководства лечебной и санитарной частью в городе выделяются два особых стола—лечебный и санитарный. Единоличность управления остается. Все технические вопросы разрешаются на регулярных совещаниях заведующих подотделами с приглашением соответствующих специалистов.

в) Горфинотдел сливается с губернским финотделом, при чем бухгалтерия Горкомхоза остается самостоятельной.

г) Городской Отдел Управления сливается с губернским Отделом Управления с образованием при последнем подотделов, согласно положения об отделах управления.

Городское Управление Милиции сливается с губернским Управлением Милиции, при чем во главе городской милиции стоит особый начальник Гормилиции.

Дела по проведению трудповинности по гор. Твери передаются Губкомтруду.

д) Городской Отдел Народного Образования сливается с губернским Отделом Народного Образования. Порядок и техника слияния определяется особой инструкцией президиума Губисполкома.

е) Остальные Отделы Губисполкома продолжают вести свою работу, обслуживая одновременно и городские нужды».

Взаимоотношения между городским Исполкомом и губернским также легко установить, исходя из указанного выше положения, что губернский Исполком является в периоды между с'ездами высшим органом власти в губернии. Губисполком является органом, руководящим работой всех Исполкомов в губернии, в том числе и городского Исполкома губернского города. Существование на территории города двух равноправных органов власти привело бы к несогласованности их распоряжений и дезорганизовало бы работу и того и другого. Поэтому все постановления губерн. Исполкома обязательны для гор. Исполкома, постановления Горисполкома могут быть отменяемы Губисполкомом (но ни в коем случае не отделами Губисполкома). Однако для наибольшей согласованности работы необходимо, чтобы Губисполкомом все свои решения и постановления, касающиеся местной городской жизни, проводил через гор. Исполком, чтобы эти постановления опубликовывались от имени Горисполкома.

При отдельных Горисполкомах губернских городов обычно имеются те же отделы, что и при Губисполкомах, но строение их (разделение на подотделы), по крайней мере некоторых, несколько отличается от строения губернских отделов в силу неодинакового характера и размера работы тех или других. Например, в губернском Отделе Управления инструкторско-информационный подотдел, охватывающий своей работой всю губернию, должен обладать более мощным аппаратом, чем в городском Отделе Управления, особенно если в губернском городе не имеется районных Советов.

§ 11. В некоторых более крупных городах, кроме центрального городского Совета, организованы еще районные Советы. В первый год после октябрьской революции, когда аппарат управления не был еще настолько налажен, чтобы быть в состоянии быстро и планомерно удовлетворять нужды и запросы многочисленного городского населения, районные Советы с их Исполкомами выполняли очень значительную часть работы как по административному управлению, так и по заведыванию городским хозяйством. По мере развития и укрепления аппарата управления некоторые административные и хозяйственные функции районных отделов перешли к центральным, работа районных Советов сократилась, а это позволило сократить и число районных Советов;

соседние два района об'единялись в один. В настоящее время в крупных городах (Москва, Петроград) районные Исполкомы выполняют громадную часть работы городского Совета, а районные Советы, заседания которых происходят в рабочих кварталах, являются одним из звеньев, связующих центральный городской Совет с широкими массами трудящихся.

Выборы в районные Советы производятся на тех же основаниях, что и выборы в центральный городской Совет. В некоторых городах одновременно с выборами в центральный городской Совет избираются делегаты в районные Советы, которые не входят в состав центрального городского Совета. В других городах (напр., Харьков, Тула), районные Советы представляют лишь отделения центрального Совета: депутаты, выбранные от каждого района в центральный городской Совет, составляют Совет соответствующего района. Каждый районный Совет избирает свой Исполнительный Комитет, при котором создается несколько отделов, обычно меньше, чем при уездном Исполкоме. Хотя население каждого района по своей численности равняется населению целого уезда, но районный Совет обслуживает территорию значительно меньшую, чем уездный Исполком, и не является руководящим центром по отношению к более мелким административным единицам, поэтому он может выполнять возложенные на него задачи при помощи небольшого аппарата и с меньшим количеством сотрудников.

Президиумы и председатели районных Исполкомов принимают постоянное участие в работах центрального Исполкома: в Московский Исполком входят представители районов; при президиуме Исполкома часто устраиваются совещания с представителями районных Исполкомов, особенно по тем отраслям работы, которые в значительной части выполняются районными Советами (напр., жилищное дело). Совещания заведующих районными отделами оказывают незаменимую помощь заведующим центральными отделами, давая им возможность подойти ближе к запросам городского населения.

V. Волостные с'езды Советов и волостные Исполкомы.

Сроки и порядок созыва волостных с'ездов. Состав волостных с'ездов (профессиональный, партийный и т. п.). Волостной Исполком. Количество членов Исполкома. Состав вол. Исполкомов (профессиональный, партийный и т. д.). Распределение работы между членами Исполкома. Отделы Исполкома. Канцелярия Исполкома. Оплата членов и сотрудников Исполкома.

§ 1. Согласно 56 ст. Конституции, высшей властью в волости является волостной с'езд, в период же между с'ездами эта власть принадлежит волостному Исполнительному Комитету (Волисполкому).

Волостной с'езд сельских Советов должен созываться согласно Конституции, не реже 1 раза в месяц. На практике столь частые созывы волостных с'ездов оказались невозможными и VII-м Всероссийским с'ездом Советов было постановлено, что волостные с'езды должны происходить не реже, как через каждые три месяца.

Делегаты на волостной с'езд посылаются всеми имеющимися на территории волости Советами, т.-е. как сельскими Советами, так и Советами фабричных поселков, местечек, хуторов, фабрик, заводов и т. п., расположенных на территории данной волости. Кроме того, на волостной с'езд посылают делегатов и те населенные пункты в волости (хутора, совхозы, фабрики и т. п.), где не имеется Советов и где органом управления является общее собрание граждан, пользующихся избирательным правом в Советы. Таким образом, в выборах на волостной с'езд должно принимать участие все трудящееся население волости.

Согласно постановления VII-го с'езда Советов, на волостной с'езд избираются делегаты по расчету 1 на каждые 100 жителей. Конституцией 1918 года была установлена другая норма представительства, а именно: 1 депутат на каждые 10 человек сельского Совета, а так как в сельских Советах 1 депутат приходится на каждые 100 жителей, то норма представительства на волостные с'езды, по Конституции, была 1 депутат на каждые 1.000 человек. Норма крайне высокая и строгое проведение ее сделало бы волостной с'езд очень малочисленным. Для устранения этого Конституция разрешала посылать по 1 делегату от каждого сельского Совета, имеющего менее 10 членов, т.-е. и от мелких селений, но это делало представительство неравномерным: трудящиеся мелких селений посылали относительно больше делегатов, чем более крупные селения. Поэтому VII-й с'езд Советов, установив принцип участия в волостном с'езде **всего трудящегося населения волости**, одновременно с этим установил и одинаковую для всего населения норму представительства на волостной с'езд, т.-е. один депутат на каждые 100 жителей.

Таким образом, норма представительства на волостные с'езды одинакова с нормой представительства в сельские Советы. Поэтому волостной с'езд составляется, во-первых, из всех членов всех Советов данной волости (сельских, поселковых, хуторских и т. п.), во-вторых, из делегатов тех населенных пунктов волости, в которых не имеется сельских Советов и где органом управления является общее собрание избирателей. Значит, особые выборы на волостной с'езд производятся только от этих населенных пунктов, а представителями всех остальных селений волости являются члены сельских и других Советов, перевыборы которых обычно производятся перед созывом волостного с'езда.

Волостные с'езды должны созываться не позднее 7-ми дней с момента окончания выборов сельских Советов и должны происходить приблизительно в одно время, если не во всей губернии, то, по крайней мере, в уезде. Перед созывом волостных с'ездов уездный Исполком, через своих инструкторов и членов Уездиспол-

кома, должен устраивать собрания во всех более или менее больших селах, на которых члены Волисполкома должны давать отчет своим избирателям о своей работе. Этот период должен быть использован Исполкомами для агитационной и пропагандистской работы.

Волостные с'езды созываются особой комиссией по созыву с'езда, на основании особой инструкции. До настоящего времени эти инструкции вырабатывались каждым Губисполкомом самостоятельно, и на основании этих инструкций в первом издании этой книжки был дан проект общей для всех губерний инструкции. Согласно постановления VIII-го с'езда Советов Н. К. Вн. Дел была выработана «инструкция о порядке выборов в сельские Советы и на волостные с'езды», которая была утверждена 28 апреля 1921 года президиумом В. Ц. И. К. (см. приложение, стр. 142).

§ 2. Статистические данные (см. «Власть Советов» 1921 г., № 2, таблица № 1) о волостных с'ездах, полученные Н. К. В. Д. выборочным методом (по одному уезду Костромской, Московской и Тамбовской губерний) и охватывающие сведения о 59 волостных с'ездах, состоявшихся во второй половине 1920 года, позволяют сделать некоторые общие выводы о составе волостных с'ездов.

Прежде всего следует отметить, что, повидимому, не везде соблюдаются действующие нормы представительства (1 делегат на 100 жителей). Если общее число членов волостных с'ездов по Варнавинскому уезду—960 и по Серпуховскому—732 соответствует общему числу сельского населения в этих уездах по переписи 1920 года (92.351 чел. и 84.620), то общее число участников волостных с'ездов по Шацкому уезду 340 чел. обнаруживает значительный недобор сравнительно с общим числом сельского населения этого уезда (97,016 ч.).

Затем бросается в глаза при взгляде на таблицу весьма слабая степень участия женщин в составе волостных с'ездов: на 1.916 мужчин приходилось женщин только 27, иначе говоря—1,4%.

Что касается профессионального состава волостных с'ездов, то преобладание здесь крестьян вполне естественно—93%. Весьма не высок процент рабочих—3%: он даже ниже процента советских служащих—3,2%.

Соответственно естественного преобладания крестьян на волостных с'ездах определяется их образовательный уровень: на 59,9% получивших школьное образование состояло 33,7% получивших домашнее образование, т. е. малограмотных. Неграмотные представлены здесь в 6,4%.

Что касается партийного состава волостных с'ездов, то мы находим на них огромное преобладание беспартийных, кроме коммунистов, которые составляют 6,2% общего числа членов с'ездов. Однако волостной с'езд, состоящий почти из одних беспартийных избирает в президиум с'езда $^1/_3$ коммунистов.

§ 3. Волостной с'езд выбирает Исполнительный Комитет, число членов которого, согласно Конституции, не должно превышать 10.

Анкета, произведенная Н.К.В.Д. в 1919 г., показала, что большинство из обследованных волостных Исполкомов (314 из 351) имело от 3 до 5 членов Исполкома, и только в 25 исполкомах имелось 6 членов и в 8—более 6. Таким образом, практика показала, что вполне достаточно даже для больших волостей пяти членов, а в небольших всю работу могут вести три человека. Исходя из этой практики, Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет установил определенное количество членов волостных Исполкомов в зависимости от численности населения волости. По «Положению о волостных Исполнительных Комитетах», утвержденному В.Ц.И.К. в марте 1920 г., полагается три члена в волостях до 5.000 жителей, четыре—в волостях до 10.000, пять—в волостях до 15.000 и шесть—семь—в волостях с населением свыше 15.000 жителей.

Исполнительный Комитет избирается сроком на 6 месяцев, согласно «Положения о волостных Исполкомах» (§ 1), т.-е. перевыборы Исполкома производятся не на каждом очередном волостном с'езде, которые созываются каждые 3 месяца, а через один с'езд.

Избранные в Исполнительный Комитет члены должны оставаться на своем посту до новых перевыборов и могут выйти из состава Исполнительного Комитета до окончания срока своих полномочий лишь с разрешения уездного Исполнительного Комитета.

Что касается личного состава волостных Исполкомов, то разработанные Н.К.В.Д статистические данные о 96 Волисполкомах (за 1920 год) шести уездов Владимирской губернии, двух уездов Псковской, одного—Гомельской губернии и одного—Томской дают довольно ясное представление о том, из каких элементов сельского населения состоят волостные Исполкомы. (Статистические таблицы см. в «Власти Советов» 1921 г., № 2).

Прежде всего надо отметить ничтожный процент (0,2) женщин в составе волостных Исполкомов: на 461 мужчину—1 женщина. На выборах в сельские Советы, как мы видели выше, женщины, по крайней мере, в некоторых селениях принимают уже довольно большое участие, и теперь пред местными работниками стоит очередная задача привлечь женщин-крестьянок к волостной работе.

Большинство членов волостных Исполкомов (63,6%) крестьяне, рабочих всего 14,9%, советских служащих—21,5%, среди которых заметное место занимают учителя.

Образовательный уровень членов волостных Исполкомов значительно выше, чем членов волостных с'ездов: среди 462 членов нет ни одного неграмотного, 10 членов с средним образованием, 2 с высшим.

Среди членов волостных Исполкомов преобладают лица среднего возраста (51,4%—от 30 до 39 лет, 21,3%—от 40 до 49 лет). Деревенская молодежь проходит в волостной Исполком сравнительно в небольшом количестве (6,6%—в возрасте до 25 лет).

Большинство членов (82,9%) работает в волостных Исполкомах не более года. На каждых перевыборах Исполкома происходит обновление его состава: более двух раз были избираемы в Исполком лишь 31,3% общего числа членов, два раза—25,6%, а остальные (43,1%) были впервые выбраны в Исполком.

В волостных Исполкомах так же, как на волостных с'ездах, преобладают беспартийные, составляя 70,7% общего числа членов. Однако коммунисты вместе с небольшим числом кандидатов Р. Ком. партии составляют значительно более сильную группу (28,1%), чем на волостных с'ездах: с'езд, состоящий почти из одних беспартийных, избирает в Исполком так же, как и в президиум с'езда, около 1/3 коммунистов. Среди последних мы находим 4-х, вступивших в партию до февральской революции; вступившие в партию в 1920 г. составляют 26,8%, в 1919 г. — 21,7%, в 1918 г.—36,1% и в 1917 г.—11,3о/о.

Значительная часть (около 40%) членов волостных Исполкомов принадлежит к деревенскому пролетарнату: 22,1%—не имеют ни полевого хозяйства, ни промышленных заведений и не состоят членами производственных артелей, при чем более половины их (12,5% общего числа членов) не имеют собственного дома. К этой чисто пролетарской группе примыкают и крестьяне полупролетарского типа, посевщики, имеющие менее 1 десятины посева; они составляют 17,1% общего числа членов волостных Исполкомов.

Интересная попытка более точного определения классового состава волисполкомов и сельсоветов была произведена, по инициативе тов. Шлихтера, Тамбовским губ. Исполкомом. Исходя из того факта, что после революции произошло ф о р м а л ь н о экономическое равнение всех посевщиков, губ. стат. бюро для разрешения поставленной ему задачи обратилось к данным сельскохозяйственной переписи 1917 года, когда равнения по земле еще не было, и установило принадлежность к той или иной социальной группе 681 членов (26.3% общего числа членов волостных Исполкомов и сельских Советов). Результаты были получены следующие: беспосевных, чисто пролетарских представителей крестьян только 11%. Посевщиков полубатрацкого типа (с посевом до 1 десятины) также 11%. Всего бедняков—22. Посевщики от 3 до 6 десятин отнесены к группе средняков, таковых 75% (от 1 до 2 десятин—16% от 2 до 4 — 25о/о, свыше 4 десятин—16%). Посевщики, имеющие свыше 6 десятин отнесены к кулацкой группе: таковых оказалось 21% [1]).

§ 4. В период между с'ездами Исполком является высшим органом власти в пределах волости. Он руководит деятельностью всех отделов Исполкома и всех сельских Советов волости, принимает все меры к поднятию волости в хозяйственном и культурном отношении и разрешает все вопросы, имеющие чисто местное, волостное значение. Ведению Исполкома подлежит также утверждение волостных смет и разбор жалоб на действия и рас-

[1]) Из доклада т. Шлихтера на губ. совещании предуисполкомов. Тамбов 1920 г.

поряжения всех должностных лиц сельских Советов и волостного Исполкома.

Заседания волостного Исполкома должны происходить возможно чаще и должны быть открытыми, чтобы всякий интересующийся работой волостного Исполкома мог свободно присутствовать на его заседаниях. После VIII-го с'езда Советов были сделаны опыты устройства заседаний волостного Исполкома на фабриках, расположенных вблизи волостного села. Заседания происходили очень живо, в суждениях о деятельности Исполкома принимали участие рабочие фабрики и указывали на слабые стороны в работе Исполкома. Таким путем устанавливалась более тесная связь Исполкома с его избирателями.

Для выполнения текущей работы Исполком избирает из своей среды председателя, заместителя председателя и секретаря. Председатель является ответственным за всю работу Исполкома и за своевременное и точное выполнение распоряжений всеми отделами волостного Исполкома.

Все члены Исполкома, считая и председателя, распределяют между собой работу по заведыванию отделами Исполкома, при чем согласно «Положения» заведывание отделом управления обязательно поручается председателю Исполкома. Распределение других отделов предоставляется усмотрению самого Исполкома. Обычно на заместителя председателя возлагается заведывание военным отделом.

Председатель Волисполкома, а в его отсутствие тов. председателя, является высшим административным лицом данной волости. Он руководит заседаниями Волисполкома, наблюдает за точным исполнением местным населением декретов, приказов, обязательных постановлений и инструкций, изданных центральной и местной властью, следит за работой волостных отделов и сельских Советов, для чего он обязан посещать сельские Советы с целью их инструктирования. Председатель и члены Исполкома, в целях более тесной связи с массами, а также с целью знакомства с жизнью советских учреждений и предприятий, обязаны посещать имеющиеся в районе волости заводы, производимые постройки, дома инвалидов, лазареты, приюты, школы, избы-читальни и т. п.

На обязанности и ответственности секретаря Волисполкома лежит правильное ведение всего делопроизводства Волисполкома. Секретарь Волисполкома обязан подготовлять все вопросы, подлежащие обсуждению в заседании Волисполкома, вести протокол заседания Исполкома и следить за выполнением всех решений и постановлений, принятых в заседаниях Волисполкома, а также наблюдать за техническими работниками, следить за своевременной явкой их на службу и уходом с таковой и т. д.

§ 5. При волостном Исполкоме образуется пять отделов: 1) управления, 2) военный, 3) земельный, 4) народного образования, 5) труда. Первые три отдела существуют с первых дней образования волостных Исполкомов. Волостной военный комиссариат находившийся в непосредственном подчинении уездного воен-

кома, с января 1921 г. преобразован в военный отдел, заведующий которым утверждается в должности уездным Исполкомом. Организация отдела народного образования была признана необходимой В. Ц. И. К. в марте 1920 г. («Положение о волостных Исполкомах»). До выработки этого «Положения» в большинстве волостных Исполкомов существовали отделы народного образования, несмотря на то, что они не финансировались государством, а содержались на местные средства. В некоторых губерниях были образованы районные отделы народного образования, об'единявшие 4—5 волостей. С 1920 года волостные отделы народного образования становятся одним из постоянных отделов волостного Исполкома.

Отдел труда—самый молодой из волостных отделов; он образован постановлением В. Ц. И. К. от 27 января 1921 года взамен волостных комитетов по трудовой повинности.

Образование при волостном Исполкоме других отделов, кроме вышеуказанных, может производиться лишь с разрешения губернского Исполнительного Комитета. В таком порядке во многих губерниях были образованы при волостных Исполкомах отделы коммунального хозяйства.

Задачи волостных отделов указаны в «Положении о волостных Исполкомах». Один из пунктов этого «Положения» часто неправильно понимается на местах. Примечание к § 14 указывает, что на отдел управления возлагаются «все дела, не входящие в круг ведения имеющихся в волостном Исполкоме отделов». Это не значит, что волостной отдел управления должен выполнять работу тех отделов уездного Исполкома, которые не имеют своих отдельных органов при волостном Исполкоме, т.-е. продовольственного, здравоохранения, социального обеспечения, коммунального и финансового. Некоторые из этих отделов (напр., продовольственный, отчасти и финансовый) имеют свои волостные агентуры, другие (как, напр., отдел здравоохранения) руководят непосредственно из уезда. Поручения других отделов уездного Исполкома, напр., социального обеспечения (выдача пайка семьям красноармейцев, помощь крестьянскому хозяйству красноармейцев) выполняется отчасти военным отделом, отчасти земельным. Приведенный выше пункт «Положения» надо помнить в том смысле, что отдел управления оказывает содействие при помощи имеющихся в его распоряжении сил (милиции) всем другим отделам при проведении их постановлений, напр., содействие комтрудам или отделам труда при проведении трудовых мобилизаций. Поэтому если на местах иногда загружают отдел управления работой, не стоящей ни в какой связи с предметами его ведения и его задачами, то пора переложить ее на другие отделы или, если это необходимо, создать новые отделы; например, в некоторых губерниях возникли отделы коммунального хозяйства, освободившие отделы управления от части их работы (напр., антипожарные мероприятия и др.).

Кроме общего «Положения о волисполкомах» имеются еще положения о военном комиссариате, земельном отделе и

отделе народного образования, изданные Наркоматами. Но они отчасти устарели, отчасти не согласованы с общим положением о волостных Исполкомах, утвержденным В. Ц. И. К. Поэтому я считаю лишним их перепечатывать. Местными Исполкомами также издаются положения и всякого рода инструкции об отделах, о ведении заседаний волостного Исполкома, об обязанностях председателя и т. п. Едва ли все такого рода инструкции оказывают действительную помощь волостным Исполкомам и являются ценным руководством для волостных работников. Надо чаще выезжать в волости, руководить работой на месте, почаще ревизовать волостные Исполкомы и тогда многие «инструкции» окажутся совершенно излишними.

§ 6. Делопроизводство всех отделов Исполкома должно быть сосредоточено в общей канцелярии волостного Исполкома, как это было установлено декретом Совнаркома от 15 июля 1919 г. и позднее подтверждено «Положением о волостных Исполкомах» (§ 15).

До издания этого декрета при каждом отделе Волисполкома имелась своя канцелярия со своим штатом сотрудников, который иногда доходил до 15 и более человек на Волисполком. Например, при ревизии волостных Исполкомов Новгородской губернии было констатировано существование по несколько секретарей в одном и том же Исполкоме: секретарь земельного отдела, секретарь продовольственного отдела и т. д., при этом «очень часто секретарь «Исполкома перегружен работой, а секретари отделов ничего не делают».

При Волисполкоме должен быть один секретарь, в ведении которого находится вся канцелярия и который несет ответственность за делопроизводство всех отделов. При отсутствии работы в одном отделе секретарь может поручить делопроизводителю этого отдела ту или иную работу в другом отделе. Делопроизводители волостного Исполкома сами должны не только составлять, но и писать бумаги; на всю канцелярию Волисполкома полагается один писец или машинистка. Установление таких нормальных штатов принесет делу только одну пользу: при теперешних неимоверно раздутых штатах заведующему или секретарю трудно добиться ответственности каждого сотрудника за выполнение работ; при нормальном штате и при правильном разделении труда можно установить контроль, давая урочные работы и ввести личную ответственность каждого сотрудника за вверенную ему работу.

Необходимо настойчиво проводить принцип единой канцелярии при Волисполкоме. К сожалению, несмотря на постановление центральной власти, «еще не изжиты остатки времен деревенских Совнаркомов, когда каждый отдел волостного Исполкома непременно обзаводился своей собственной канцелярией, еще до сих пор можно наблюдать большую раздробленность и бессистемное построение канцелярии волостного Исполкома» (С. Агеев). Эту бессистемность мы находим и в «Положениях об отделах волостных Исполкомов», изданных Народным Комиссариатами уже после утверждения В.Ц.И.К. «Положения о волостных

Исполкомах». Так, например, в «Положении о земельных отделах» сказано, что «волостной земельный отдел состоит из заведующего, его помощника и делопроизводителя»; в «Положении об отделах народного образования»: «волостной отдел народного образования состоит из заведующего, делопроизводителя и инструкторов».

Губернские и уездные Отделы Управления должны принять самые энергичные меры, чтобы уничтожить эту множественность канцелярий, об'единить все делопроизводства отделов в единой канцелярии, под руководством секретаря Исполкома, которому должен быть подчинен весь штат сотрудников Исполкома. В каждом отделе могут быть свои делопроизводители, но при отсутствии работы в одном отделе, при наличности срочных заданий в другом, секретарь может производить переброску технических сотрудников из отдела в отдел. Например, во время трудовых мобилизаций большая часть сотрудников Исполкома должна быть поставлена на выполнение этого задания. Только при таком способе использования сотрудников и можно вести работу в волостном Исполкоме при том небольшом штате их, который установлен для волостных Исполкомов. Установление же постоянных штатов для каждого отдела волостного Исполкома неизбежно должно привести к увеличению штата канцелярских сотрудников для волостных Исполкомов до 15—20 членов и больше. Проектируемое некоторыми товарищами с мест увеличение волостных штатов имеет в своей основе отрицание принципа единой канцелярии.

«Положение о волостных Исполкомах» устанавливает (§ 15) для волостей с населением свыше 10.000 максимальный штат в 9 человек, предоставляя Народному Комиссариату Внутренних Дел повышать штат в отдельных случаях. Образование при волостном Исполкоме двух новых отделов (труда и военного) вызвало увеличение числа сотрудников и Нар. Комиссариатом Внутр. Дел установлен на 1921 год следующий штат канцелярии вол. Исполкома:

В волости с населением:	До 10.000 жит.	До 15.000 жит.	До 20.000 жит.	До 30.000 жит.	Свыше 30.000 жит.
Члены Исполкома	4	4	6	6	6
Секретарь (чл. Исполкома)	—	1	1	1	1
Делопроизводитель	4	5	6	7	7
Казначей	—	—	—	1	1
Счетовод	—	—	—	—	1
Переписчик	2	3	4	6	6
Журналист	1	1	1	1	1
Рассыльный	1	1	1	1	1
Сторож	1	1	1	1	1
	9	11	13	17	18

В волостях с населением до 10.000 жителей устанавливается максимальный штат в 9 сотрудников. Штаты Волисполкома в этих волостях устанавливаются уездным Исполкомом, в соответствии с действительной необходимостью, и утверждаются губ-

Исполкомом. Один из делопроизводителей исполняет обязанности секретаря. В волостях с населением свыше 15.000 жителей предусмотрен особый делопроизводитель по ведению записей актов гражданского состояния.

Выполнение громадной работы, возлагаемой на волостные Исполкомы при помощи указанного выше штата, возможно, конечно, при условии прекращения того дождя анкет, который так обильно изливается из всех ведомств и отделов на волостные Исполкомы. Сократить количество требуемых от волостных Исполкомов статистических сведений, прямое запрещение отделам, помимо губ. статистических бюро и отдела управления, рассылать по волости анкеты; выработка единой формы, очень упрощенной— одна из самых неотложных задач.

Члены волостных Исполкомов и весь канцелярский штат Исполкома оплачиваются из кредитов по смете Народного Комиссариата Внутренних Дел, при чем члены Исполкома получают по ставкам членов уездного Исполкома с понижением на 25%, а сотрудники—по ставкам советских сотрудников с понижением на 25%.

До установления этого тарифа оплата членов и сотрудников волостных Исполкомов производилась в значительной доле из местных средств. Нами были подытожены данные о доходах волостных советов за 1918 год бывшей Северной Коммуны, которые мы и приводим в нижеследующей таблице:

Доходы волостных Исполкомов за 1918 год.

Название губерний.	Число волостей.	Местные налоги.	%	Контрибуции.	%	Ассигновки из центра.	%	Всего на одну волость.
Псковская . .	45	656.551	22.6	2.183.855	75,3	62.622	2,1	62.291
Новгородская .	90	404.918	50,5	376.324	46,8	21.278	2,7	8.916
Череповецкая .	61	249.768	31,4	492.085	61,8	54.206	6,8	13.050
Петроградская	71	466.029	18,0	149.909	5,5	1.883.821	76,5	35.265
Олонецкая . .	84	594.866	68,6	124.474	14,1	151.300	17,3	10.366
Вологодская .	78	923.846	66,6	437.224	31,4	24.600	2,0	17.765
Северо-Двинск.	76	1.997.088	18,0	865.023	77,3	53 370	4,7	14.712
		3.495.766	3.30	4.830.884	46,0	2.251.197	21,0	20.546

Из этих данных можно вывести заключение, что волостные Исполкомы жили в 1918 году почти исключительно на счет местных средств (налогов и контрибуций), которые составляли для большинства северных губерний (за исключением Петроградской и Олонецкой) до 93%—98% всех доходов. При этом, чем ближе губерния к центру, тем выше процент ассигновок из центра, и, наоборот, чем дальше она отстоит от центра, тем меньше ассигновки от государства и тем больше волости принуждены обращаться к местным источникам. Так, в Петроградской губернии, где ассигновки из центра составляют $^3/_4$ всех доходов, посту-

пления от контрибуций занимают незаметное место в общем доходе вол. Исполкомов, всего $5^1/_2$%. В соседней Олонецкой губернии ассигновки из центра значительно меньше (на долю Петроградской губернии приходится 4/5 всей суммы государственных ассигновок) и контрибуции уже играют значительную роль, составляя 17% всех доходов. Все остальные северные губернии уже живут почти исключительно на местные средства, при чем в одних преобладают поступления местных налогов, в других—контрибуции.

В 1919 году, а особенно в 1920 г., поступления от местных налогов значительно сократились и теперь они уже не играют той роли в волостном бюджете, которую играли в 1918 г.

VI. Уездные и губернские с'езды Советов.

Организация уездных с'ездов и нормы представительства. Организация губернских с'ездов и нормы представительства. Социальный и партийный состав уездных и губернских с'ездов. Работа с'ездов: доклады отделов и доклады по отдельным вопросам.

§ 1. Согласно Конституции, уездные с'езды Советов составляются из представителей сельских Советов по расчету 1 депутат на 1 тысячу жителей, но не свыше 300 депутатов на весь уезд (§ 53), при чем сельские Советы местностей, насчитывающих менее 1 тысячи человек населения, для избрания депутатов на указанный с'езд об'единяются. Кроме представителей сельских Советов, в уездном с'езде участвуют представители городов с населением ниже 10 тысяч (примечание 1-е § 53).

Однако на практике уездные с'езды составлялись несколько иным способом. На уездный с'езд посылали своих представителей не только сельские Советы и Советы городов с населением менее 10.000, но и всякий уездный город независимо от численности его населения; трудящееся население уездного города независимо от того, имеется ли в нем городской Совет или нет, принимали участие в выборах делегатов на уездный с'езд. Кроме того на уездный с'езд посылали своих представителей Советы расположенных в уезде более или менее крупных местечек и фабрично-заводских поселков. Таким образом, на уездном с'езде принимало участие через своих представителей все трудящееся население уезда, как население деревень, так и уездного города и фабрично-заводских поселков.

Этот состав уездного с'езда, отличающийся от состава установленного Конституцией и был закреплен постановлением VII-го с'езда Советов в 1919 году.

Уездные с'езды, согласно этого постановления, составляются из представителей всех Советов, имеющихся на территории уезда, т. е. от сельских Советов, от Советов городов (уездного города, заштатного, если таковые имеются в уезде), от Советов фабрично-заводских поселков, от Советов отдельных фабрик и заводов, стоящих вне поселений и потому не принимающих участия в выборах сельского Совета, расположенного вблизи их

села. Такая полнота представительства, охватывающего все трудовое население уезда, делает уездный с'езд органом власти трудящихся города и деревни и способствует укреплению связи между ними.

Сельские Советы посылают своих представителей на уездный с'езд по расчету 1 делегат на 1.000 человек населения, производя выборы на волостных с'ездах Советов. Советы городов, фабричных поселков и фабрик и заводов, где выборы производятся обычно по промышленным заведениям или по профессиональным союзам, избирают по расчету 1 делегата на 200 избирателей. Уездные города, в которых нет городских Советов, избирают 1 делегата на 1.000 человек населения. Общее число делегатов не должно превышать 300.

Уездные с'езды созываются по постановлению губернского Исполкома, который устанавливает сроки выборов на уездные с'езды по всей губернии уездным Исполкомам. Согласно Конституции, уездные с'езды должны созываться не реже одного раза в три месяца. Но на практике созыв уездных с'ездов через каждые три месяца часто оказывался затруднительным, и некоторыми Исполкомами было высказано пожелание продлить этот срок до 6 месяцев и созывать для разрешения срочных вопросов, по требованию известной части Советов, чрезвычайные с'езды или конференции, составляемые из представителей волостей. Учитывая местный опыт, VII-ой с'езд Советов установил, что уездные с'езды должны созываться не реже двух раз в год. Вошедшие в практику после VII-го с'езда и закрепленные особым постановлением VIII-го с'езда Советов совещания уездного Исполкома с волостными работниками позволяют уездному Исполкому и в период между с'ездами сохранять живую связь с волостями и пользоваться опытом и знаниями волостных работников при обсуждении наиболее важных вопросов.

§ 2. Губернские с'езды Советов составляются, согласно § 53 Конституции, из представителей волостных или уездных (если последние происходят непосредственно перед губернским с'ездом) с'ездов, по расчету 1 депутат на 10.000 жителей и представителей городских Советов по 1 депутату на каждые 2.000 избирателей. VII-ой с'езд Советов включил в состав губернского с'езда еще представителей Советов более крупных (с населением свыше 5.000 жителей) фабрично-заводских поселков и Советов фабрик и заводов, стоящих вне поселений, т.-е. от тех Советов, которые образовались уже после утверждения V-ым с'ездом Советов (в 1918 г.) Конституции. Представители от этих Советов посылаются по той же норме, как и от городских Советов, т.-е. 1 депутат на 2.000 избирателей. Кроме того, так как в 1920 году в некоторых губернских городах не имелось городских Советов, то VII-ой с'езд Советов установил, что такие губернские города посылают представителей на губернский с'езд по 1 депутату на каждые 10.000 жителей.

Общее количество депутатов на губернском с'езде не должно превышать 300.

Мы видим, что при выборах делегатов на губернский и уездный с'езды количество депутатов от сельских Советов определяется количеством жителей в той или иной местности, представительство же от Советов городов и поселений городского типа устанавливается в зависимости от количества избирателей. Чем об'ясняется эта особенность в порядке расчета количества депутатов от городских Советов?

Посмотрим, как строились наши городские Советы. При выборах в городские Советы как в 1905 году, так и в 1917—18 гг., депутаты избирались по фабрикам и заводам, или по профессиональным союзам; от определенного количества рабочих выбирался один депутат и никогда, ни в одном городе за основу определения количества депутатов не бралось все население города. Наоборот, в селах и деревнях количество депутатов определялось не количеством трудящихся, которые одни только имеют право выбора в Совет, а количеством всего населения. Так это установилось с первых дней существования Советов, когда Советы возникали по воле революционного народа, по воле трудящихся, когда не было никаких инструкций о порядке выборов, когда ни одной политической партией не устанавливалось порядка выборов.

Установление в городах иного порядка выборов, чем в деревне, имело свои основания, коренящиеся в самой сущности Советской власти. Власть Советов есть власть трудящихся, только трудящиеся могут принимать участие в выборах, и потому в основу представительства должно быть положено общее количество трудящихся в данной местности. В городах это было легко провести: здесь трудящиеся в своей главной массе об'единены или по фабрикам или по профессиональным союзам, подсчитать их общее число и определить, от какого количества следует посылать одного депутата—не представляет никаких трудностей. Иначе обстоит дело в деревне: здесь трудящиеся еще распылены по своим мелким хозяйствам, и чтобы подсчитать их, надо знать их чуть не каждого в отдельности. Поэтому представительство от избирателей провести здесь было невозможно, и потому сами трудящиеся взяли за расчет при определении количества депутатов количество всех жителей в данной местности.

Эти особенности в порядке производства выборов в городах и селах неизбежно должны были отразиться и на организации губернских и уездных с'ездов Советов. Представительство на этих с'ездах от городов и селений определяется порядком производства выборов в Советы этих местностей: городские Советы посылают депутатов от определенного количества избирателей, сельские Советы—от определенного количества жителей.

Равным образом, число депутатов от губернских городов, не имеющих городских Советов, определяется не количеством избирателей, а количеством всего населения в городе: отсутствие

в городе Совета указывает на слабое развитие профессиональных и иных рабочих организаций в данном городе, приближает его в этом отношении к деревне и делает необходимым применение «деревенского» порядка при определении количества делегатов, посылаемых на губернский с'езд.

Дает ли это какое-нибудь преимущество городскому пролетариату перед трудящимся населением деревень, т.-е., при посылке на уездный с'езд, одного делегата от 200 избирателей, посылает ли городской Совет большее количество депутатов, чем если бы он посылал по расчету один делегат от 1.000 жителей? Дать точный ответ на этот вопрос можно, только имея в руках точные цифры о количестве представителей от городских Советов на губернских и уездных с'ездах. К сожалению, статистика выборов у нас еще только что начинает организовываться и имеющиеся данные о нескольких городах не позволяют сделать какие либо точные выводы. Но, и не имея этих цифр, мы можем прямо сказать, что Советская власть, как диктатура бедных, в период решительной борьбы пролетариата с его эксплоататорами, предоставляет пролетариату, как руководителю и вождю всей революции, некоторые преимущества, сравнительно с крестьянами, в политических правах, это и нашло себе отражение в установлении неодинаковых норм представительства от городских Советов и от сельского населения.

Но, несмотря на это преимущество городского пролетариата, представители от деревни на губернских и особенно на уездных с'ездах численно преобладают над представителями от рабочих. Нар. Комиссариатом Внутренних Дел собраны данные о значительной части уездных и губернских с'ездов, имевших место в 1920 году, именно о 343 уездных с'ездах и о 43 губернских, на которых принимали участие 61.278 человек. Эти данные показывают нам, что на уездных с'ездах из общего числа 53.774 делегатов 66% было крестьян, 15,9% рабочих, 13,7% служащих и 4,4% лиц других профессий. На губернских с'ездах из общего числа 6.637 депутатов крестьян было 38,1%, рабочих 32,8%, служащих 17,6% и лиц других профессий 11,5%.

Большинство представителей крестьян принадлежит к беспартийным, как это видно из данных о партийном составе с'ездов. На уездных с'ездах беспартийные составляют более половины—56,7% общего числа членов, коммунисты вместе с небольшим количеством кандидатов Р. К. П.—42,6%, представители других партий—0,7%. На губернских с'ездах коммунисты составляют 4/5 (79%) общего числа членов, беспартийные—1/5 (20,8%); представителей других партий всего 0,2%.

§ 3. На губернском и уездном с'ездах представители трудящихся губернии и уезда проверяют работу подчиненных им органов, Исполкомов и Советов, за истекший период и намечают ближайшие задачи для избираемых ими исполнительных органов. Для успешного выполнения этого необходимо, чтобы с'езд происходил организованно. Для этого требуется, чтобы порядок для с'езда

заранее был об'явлен и обсужден на уездных с'ездах или в Исполкомах, чтобы доклады по отдельным вопросам порядка дня были заслушаны в Исполкоме, чтобы были выработаны тезисы и проекты резолюций по докладам и т. п.

Что касается порядка распределения работ с'езда, то постоянными вопросами на всех с'ездах—являются доклад о текущем моменте (о внутреннем и международном положении Советской Республики) и отчет Исполкома о его работе. Доклады с мест (уездные и волостные) делаются далеко не на всех с'ездах. Так, из 43 губернских с'ездов (1920 г.) доклады с мест делались лишь на 14 с'ездах, и из 343 уездных—только на 89 с'ездах. Затем следуют доклады (два-три доклада) некоторых наиболее важных отделов. По данным о с'ездах за 1920 г., на губернских с'ездах доклады Совнархоза стоят на первом месте: они стояли в порядке дня 28 с'ездов из 43, за ним следуют доклады земотдела и продкома (24 с'езда), отдела труда и наробразования (15 с'ездов), рабоче-крестьянской инспекции (8), финансового, собеса, здравоохранения (7), отдела управления (6), военного (5), статистического (3), коммунального и юстиции (2). На уездных с'ездах на первом месте стоит земельный отдел (доклады этого отдела стояли в порядке дня 151 с'езда), второе место—отдел нар. образования (на 136 с'ездах). Затем следует совнархоз (131), продком (124), отдел труда—или точнее доклады о турдповинностях (107), собес (102), здравоохранения (91), отдел управления и раб.-кр. инспекции (57), военный (54), финансовый (34), коммунальный (33), статистический (13), юстиции (4).

В общем, на губернских с'ездах в 1920 г. одним из наиболее частых вопросов, привлекавших внимание большинства с'ездов —были вопросы восстановления промышленности, на уездных же с'ездах—вопросы сельского хозяйства и народного образования.

Кроме докладов отделов на уездных и губернских с'ездах в порядок дня стали включать доклады по отдельным вопросам, например, о народном суде, об использовании монастырских зданий и т. п.

Все эти доклады обычно заслушиваются и обсуждаются на пленуме с'езда, но за последнее время на некоторых губернских с'ездах стали образовывать секции по отдельным вопросам. Опыт оказался очень удачным: на секционных заседаниях принимало участие в обсуждении больше делегатов с мест, обсуждение носило более деловой характер, резолюции содержали более указаний практического характера,—словом, устройство секций, нисколько не затягивая с'езд, усиливало его деловой характер. С'езд заканчивается выборами Исполкома и делегатов на вышестоящие с'езды—Губернский и Всероссийский.

Принятые с'ездом постановления должны доводиться до сведения всего населения. Делегаты с'езда должны делать доклады о с'езде своим избирателям (на широких собраниях) и в Исполкоме. Постановления с'езда должны быть рассылаемы во все волости и даже, если возможно, в села, чтобы население могло с ними ознакомиться.

VII. Исполнительные Комитеты и их президиумы.

Число членов Исполкома. Личный состав Исполкомов в 1919 и 1920 г.г. Сроки созыва заседаний Исполкома. „Сессионная система“. Президиум Исполкома. Функции Президиума. Распределение работы между членами Президиума. План работы Президиума и Исполкома. Взаимоотношения Исполкомов.

§ 1. С'езды Советов (губернский, уездный и волостной) избирают свои исполнительные органы—Исполнительные Комитеты, которые в период между с'ездами являются высшей властью в пределах данной территории и всецело ответственны перед избравшими их с'ездами Советов (§§ 55—56 Конституции). Равным образом городские и фабрично-заводские Советы и в наиболее крупных селениях сельские Советы избирают для текущей работы Исполнительные Комитеты, всецело ответственные перед избравшими их Советами (§ 58 Конституции).

Исполнительный Комитет является тем центром, который об'единяет все местные учреждения и руководит их работой. В первый год после октябрьской революции, в период организации новой власти, когда еще отдельные отрасли местного управления не были точно разграничены и работа Исполкома не была распределена между определенным числом его отделов, Исполкому приходилось в полном своем составе разрешать почти все вопросы текущей работы и поручать их выполнение отдельным своим членам. Это вызвало необходимость иметь довольно большое число членов в Исполкоме, которое в некоторых городах доходило до 60-70 человек. По мере организации Исполкомов и более планомерного распределения всей работы между отделами Исполкома сокращалось и число членов Исполнительного Комитета, которое, наконец, было точно установлено Конституцией 1918 года.

Согласно § 55 Конституции, число членов в уездном Исполкоме не должно превышать 20 и в губернском 25. По данным Наркомвнудел, в конце 1919 года из 26 губернских Исполкомов только в одном количество членов превышало установленное конституцией число; в остальных губернских Исполкомах количество членов было: в 23 Исполкомах—24—25 членов, в 1—20, в 1—15 членов. Из общего числа 262 представивших сведения уездных Исполкомов лишь в 106 (40%) имелось по 20 членов; в остальных было менее установленного Конституцией, при этом в 17 Исполкомах (6,4) даже менее 15. В среднем на 1 уездный Исполком приходилось 17,3 членов.

§ 2. Собранные НКВД данные за вторую половину 1919 г. о 3.729 членах Исполкомов (что составляет около 60% общего их числа) дают довольно полное представление о составе Исполкомов (М. Владимирский. Советы, Исполкомы и с'езды Советов, вып. 1). Соответствующие данные за 1920 год, предварительная разработка которых помещена в «Власти Советов за 1921 г. № 1, указывают лишь на незначительные изменения, происшедшие в течение года.

Данные эти показывают, что женщины до сих пор крайне слабо привлекаются к ответственной работе Исполкомов: они

составляют всего 1,5$^0/_0$ общего числа членов Исполкомов, как в губернских, так и в уездных Исполкомах. Наибольшую возрастную группу составляют члены Исполкомов 30—39 лет (44,2$^0/_0$) и несколько меньшую (30,3$^0/_0$) члены 25—30 лет; таким образом, главная часть работников Исполкомов состоит из лиц 25—39-летнего возраста. Лиц старше 40 лет—11,3$^0/_0$ и моложе 25 лет—13,7$^0/_0$. Почти то же соотношение возрастных групп мы находим и в 1920 году.

Исполкомы состоят из четырех основных социальных групп: рабочие фабрик, заводов и ремесленных предприятий (38,8$^0/_0$), торговые и канцелярские служащие (22,4$^0/_0$), крестьяне, члены Исполкома, главным занятием которых до революции было земледелие (19,9$^0/_0$) и лица так наз. свободных профессий (18,9$^0/_0$), среди которых заметную группу (6,8$^0/_0$) составляют учителя. Первые две группы—промышленный и торговый пролетариат—составляют $^3/_5$ общего числа членов Исполкомов. В уездных Исполкомах рабочие составляют 37,9$^0/_0$, крестьяне—22,0%, служащие 22,7% и лица других профессий 16,3% В губернских Исполкомах процент рабочих (29,7$^0/_0$) и крестьян (13,0$^0/_0$) ниже, чем в уездных Исполкомах, и уменьшение их сопровождается увеличением процента лиц свободных профессий (33,7); процент служащих почти одинаков как в губернских, так и в уездных Исполкомах (20,7 и 23,6). Таким образом, группа членов Исполкомов, принадлежащих к «интеллигенции», в губернских Исполкомах вдвое больше, чем в уездных. Об'яснение этого дает нам партийный состав Исполкомов.

Почти $^4/_5$ (79$^0/_0$) членов Исполкома—коммунисты, сочувствующих коммунистам—6,7$^0/_0$, беспартийных—13,9$^0/_0$, представителей других политических партий—меньшевиков, с.-р-ов, анархистов и др.—меньше одного процента. Партийный состав как уездных, так и губернских Исполкомов почти одинак в: коммунисты вместе с сочувствующими им составляют в губернских—88,9$^0/_0$, в уездных—86,9$^0/_0$; в уездных сравнительно с губернскими несколько больше беспартийных (13,1% против 10,4%). Но мы находим существенную разницу между губернскими и уездными Исполкомами в отношении партийного стажа коммунистов, как это видно из следующей таблицы:

Год вступления в Р. К. П.	Губернские Исполкомы.		Уездные Исполкомы.	
В 1905 и ранее	44	14,1%	123	6,5%
„ 1906—16	37	11,9%	109	5,7%
„ 1917	101	32,3%	431	22,7%
„ 1918	111	35,6%	1061	53,5%
„ 1919	19	6,1%	221	11,6%
Неустан.	37	—	321	—
ВСЕГО	349	100,0%	2221	100,0%

В губернских Исполкомах мы находим большую группу (бол е $^1/_4$ всех членов Исполкомов коммунистов) старых подпольных работников, в уездных же Исполкомах более молодые члены партии, вступившие в 1918—1919 г. г., составляют более половины (65%) общего числа коммунистов.

Данные о профессии членов Исполкома коммунистов и данные о их партийном стаже указывают, что группа лиц свободных профессий, интеллигентов, состоит, главным образом, из работников, вступивших в партию в ее подпольный период и принимающих участие в работе местных советских органов с самого начала революции 1917 г. Откомандированием их партией на более ответственную и сложную работу в губернские Исполкомы и об'ясняется значительно большая численность группы «интеллигентов» в губернских Исполкомах сравнительно с уездными.

Предварительный подсчет данных за 1920 г. указывает лишь на незначительное изменение партийного состава Исполкомов: небольшое уменьшение процента сочувствующих коммунистам (2,2% против 6,7%) и увеличение за их счет беспартийных (17,1 против 13,4); процент коммунистов остался почти без изменения (80,4% в 1920 г. против 78,9%—1919 г.). Увеличение беспартийных произошло главным образом в уездных Исполкомах.

Кроме членов Исполкома с'ездами избираются еще кандидаты к ним, которые вступают в Исполком по мере выбытия из него членов, вследствие различных (партийных, профессиональных, военных) мобилизаций, откомандирования на более или менее долгий срок для работы в уезды или волости и т. п. Так как в период между с'ездами обычно выбывает из Исполкома значительная часть его членов, то необходимо выбирать на с'езде кандидатов не менее половины общего количества членов Исполкома, это сделает излишним кооптацию Исполкомом новых членов не из числа выбранных с'ездом, которая имела место в некоторых Исполкомах, как явление, вызванное исключительными условиями.

Исполнительный Комитет является руководящим центром всей местной работы и, чтобы действительно стать таковым, он должен периодически заслушивать доклады заведующих отделами, быть в курсе всех наиболее важных вопросов, разрешаемых его Президиумом, ставить на повестку своих заседаний все выдвигаемые на первое место условиями момента и работы вопросы, поручать как отдельным членам Исполкома, так и соответствующим отделам (Раб.-Кр. Инспекции, Отделу Управления и др.) проверку на месте выполнения постановлений Исполкома и т. д.

Успешное выполнение этих лежащих на Исполкоме обязанностей возможно лишь при условии, если заседания Исполкома созываются регулярно и через короткие промежутки времени.

Обычно Исполком собирается 2—3 раза в месяц. В 1920 году наблюдалась тенденция заменять заседания Исполкома заседаниями Президиума, сосредоточивая работу по руководству деятельностью всех отделов в руках Президиума. Данные Наркомвнудел, касающиеся 12 губернских и 71 уездных Исполкомов, показывают, что за период июль—сентябрь 1920 года губернские Исполкомы

имели в среднем 4,2 заседания в месяц, причем некоторые созывались лишь 1—2 раза в месяц; уездные Исполкомы созывались еще реже: в среднем 2,7 заседаний в месяц. Эти цифры указывают, что в некоторых губернских, а особенно уездных Исполкомах центр работы стал переноситься в Президиум. VIII-ой с'езд Советов обратил внимание на это ненормальное явление и «вменил в обязанность уездным Исполкомам собираться не реже одного раза в неделю и губернским—не реже одного раза в две недели». На Президиум ВЦИК и президиум местных Исполкомов возложена была обязанность установить особый контроль над проведением в жизнь этого постановления. Президиумы губернских Исполкомов, в исполнение этого предписания, должны принять соответствующие меры, чтобы уездные Исполкомы созывались возможно чаще. Созыв заседания Исполкома в уездном городе не представляет никаких затруднений. Одно—два заседания в каждую неделю в определенные дни должно стать общим правилом.

§ 3. Удлинение сроков между заседаниями Исполкома было вызвано отчасти введением в некоторых губерниях так называемой «сессионной системы», сессий губернских Исполкомов. В состав губернских Исполкомов выбирали кроме 25 членов, как это установлено Конституцией, еще несколько членов (10—15), как представителей уездных Исполкомов. Этот «пленум» Исполкома собирался каждые два месяца, в промежутках между «пленумами» или «сессиями» Губисполкома созывался «узкий состав Исполкома». «Пленум Исполкома» рассматривался как орган, стоящий над Исполкомом, постановления пленума считались обязательными для Исполкома. Эта «сессионная система» рекомендовалась как «новое звено в общей системе организации Советской власти».

Этот опыт нельзя было признать удачным, так как по существу он приводил к ослаблению значения как с'ездов Советов, так и избираемых ими Исполкомов.

Высшим органом власти на территории губернии или уезда, в период между с'ездами Советов, является местный Исполком. Создание **рядом** с Исполкомом еще одного органа управления, столь же полномочного, как и Исполком, было бы излишним осложнением аппарата местного управления и могло бы нарушать планомерный ход работы Исполкома. Эти **совещания** Губисполкома с представителями уездных и волостных представителей не должны заменять заседания Исполкома.

Еще более неправильно ставить эти совещания **над** Исполкомом, как «особый регулярно действующий пленум, необходимый для организованной, плодотворной работы Исполкома» (докладная записка Рязанского Президиума).

Органом, руководящим работой Исполкома, должен быть с'езд Советов и вся работа местных работников должна быть направлена на усиление значения с'ездов Советов, которые созываются не только для торжественного заслушивания докладов и для принятия по ним резолюций, а для совместного обсуждения и решения всех стоящих на очереди практических вопросов и задач, выдвигаемых текущей работой.

То, что называют «пленумом Исполкома», есть лишь совещательный орган при нем, как это было точно установлено VIII-м с'ездом Советов, орган, имеющий громадное значение для установления большей связи между губернскими, уездными и волостными Исполкомами, для об'единения всего губернского аппарата управления. Противопоставлять этот совещательный орган, как нечто более авторитетное, Исполкому было бы ошибочно; вводить новое название «пленум Исполкома» значило бы вводить путаницу в организационные построения и ослаблять авторитет губернских органов власти.

Столь же неправильным и вносящим путаницу является и название «сессии Исполкома». Совещания Исполкома и представителями нижестоящих Исполкомов, как указано выше, не есть Исполком и, как бы долго оно ни длилось, оно не может называться «сессией Исполкома».

Что касается построения губернских и уездных Исполкомов по типу Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета, т.-е. включение в их состав, в качестве членов, работников, занятых в уездах и волостях (членов уездных и волостных Исполкомов), то такое построение надо признать практически непригодным, а для уездных Исполкомов даже едва ли осуществимым. Губернский Исполком должен состоять из работников, занятых всецело губернской работой, которая не должна сводиться к заведыванию отделами и руководству из центра, но и к руководству на месте. Последнее с большими результатами достигается регулярными и более или менее продолжительными выездами членов губ. или уездного Исполкома на места: в уезды и волости.

Наконец, постановление VIII-го с'езда Советов о созыве губернских Исполкомов не реже 2-х раз в месяц и уездных не реже 4-х раз в месяц делает неосуществимой «сессионную систему». Столь часто нельзя отрывать от местной работы уездных и волостных работников. Поэтому VIII-м с'ездом были назначены совсем другие сроки для созыва этих совещаний.

Таким образом, попытку создания «пленумов Исполкома», применения «сессионной системы» к губернским Исполкомам надо признать неоправданной практикой и осужденной VIII-м с'ездом Советов. Поэтому надо из'ять из советского жаргона и самые названия: «пленум Исполкома», «сессия Исполкома», и при выборах Исполкомов строго придерживаться норм, установленных Конституцией.

§ 4. Для выполнения всех решений Исполкома и для ведения всей текущей работы Исполнительный Комитет избирает из своей среды П р е з и д и у м. Исполком, собирающийся один раз в неделю или каждые две недели, не может сам разбирать и решать все вопросы и дела, касающиеся управления данной местностью. мИ разбираются только наиболее важные дела, определяющие характер работы того или другого отдела Исполкома, или рассматривается деятельность всего отдела в целом. Для выполнения более мелких дел, которые отдел Исполкома не может решать сам, или таких, где заинтересованы несколько отделов, Испол-

ком выделяет из своей среды группу наиболее опытных работников и возлагает на них обязанность ежедневно или через день разбирать всю массу текущих дел и подготовлять вопросы, подлежащие внесению в Исполком. По всем делам, вносимым в Исполком, Президиум должен обязательно представлять Исполкому свое заключение, чтобы предотвратить возможность принятия практически неосуществимых решений. Подготовляя свое заключение по какому либо делу, Президиум должен затребовать необходимые сведения от своих отделов, навести необходимые справки, согласовать данные, представленные ему отделами и т. д.

Однако, Президиум не есть только технический, исполнительный орган Исполкома, он является практическим центром, об'единяющим все отделы Исполкома и руководящим их работой. Исполком в большинстве случаев в состоянии лишь определять общее направление работы каждого отдела, поэтому на Президиум выпадает на практике задача согласовать все распоряжения и мероприятия каждого отдела с этим общим направлением, связать работу каждого отдела в одно целое и ежедневно наблюдать, чтобы отделом выполнялись правильно намеченные ему Исполкомом задания; он должен руководить работой отделов и нижестоящих Исполкомов и их Президиумов. Это руководство предполагает полную осведомленность Президиума о работе подчиненных Президиуму органов. Осведомленность эта достигается путем систематических докладов заведующих отделами и председателей нижестоящих Исполкомов; путем получения кратких и точных данных через информационные подотделы, путем выезда на места членов Президиума или посылки инструкторов. Далее, руководить работой—значит выделять из общего круга работы наиболее важное, уметь сосредоточить на этом большое число наиболее важное, уметь сосредоточить на этом большее внимание и большее число наиболее опытных работников—а это в свою очередь предполагает уменье разбираться в работниках, оценивать их знания и—сообразно этому и общему плану работы—перебрасывать с одной работы на другую или, наоборот, задерживать их дальше на той работе, которую они выполняют, приостанавливать ту слишком частую смену ответственных работников, на которую идут жалобы со всех сторон. Эту часть работы Президиумы должны выполнять в тесном контакте с компартами.

Таким образом, на практике Президиум из органа, назначенного для решения лишь текущих дел, не требующих для своего проведения постановления Исполкома, превратился постепенно в орган об'единяющий и руководящий. Но в выполнении этой задачи Президиум является всецело подотчетным Исполкому, который всегда может отменить его решение. Поэтому надо признать необходимым, чтобы на каждом очередном собрании Исполкома Президиум докладывал ему, что им сделано за промежуток между заседаниями Исполкома, какие дела обсуждались, какие решения по ним приняты и т. п. Необходимо, чтобы члены Исполкома были в курсе всей работы Президиума и могли контролировать его деятельность. Но, с другой стороны,

было бы неправильным, если бы на утверждение Исполкома переносилась большая часть дел, разбираемых Президиумом, что создало бы тормоз в текущей работе; дела, требующие быстрого разрешения, а таковых у нас много, задерживались бы и страдали бы интересы трудящихся, а главное, это отклонило бы Исполком от его главной задачи—общего руководства всей деятельностью отделов. Установить точно, что подлежит ведению всего Исполкома и что может быть предоставлено решать одному Президиуму, закрепить это в определенных формулах практика еще не позволяет; несомненно, в дальнейшем, после более продолжительного опыта, это будет возможно, пока же приходится руководиться общим положением: не забивать повестку Исполкома мелкими вопросами, не отклонять его от основной задачи—руководства управления в целом и, с другой стороны, не ограничивать права Президиума настолько, чтобы это отзывалось на своевременном удовлетворении нужд трудящихся. В уездных Исполкомах, где количество дел меньше, чем в губернском, и где Исполком легче созвать, чем в губернии, заседания Исполкома могут быть чаще, и большая часть дел, сравнительно с губернским Исполкомом, может и должна решаться Исполкомом в целом. В губернских Исполкомах и в городских (больших городов) ведению Президиума подлежит сравнительно более широкий круг вопросов.

Число членов Президиума Исполкомов не установлено Конституцией, так как ко времени утверждения Конституции практика не выработала еще определенного строения Президиума. Численность Президиума изменялась с изменением задач, возлагавшихся на него. В первое время, когда губернские, уездные, волостные и даже сельские Советы Народных Комиссаров уступили место Исполкомам и когда на Президиумы возлагалась задача ведения текущих дел, Президиум представлял из себя лишь бюро Исполкома, состоявшее из 5—7 членов (в губернских Исполкомах). Позднее, когда Президиум превратился в орган, практически об'единяющий работу всех отделов, он стал строиться на принципе вхождения в него всех заведующих отделами, каковыми были члены Исполкома. Такой многочисленный Президиум (в 15—18 членов, в зависимости от числа отделов) скоро оказался неработоспособным, тогда стали постепенно сокращать число его членов и таким путем установился более или менее определенный тип Президиума: губернского из 5—3 членов, уездного из 3, считая в том числе председателя, товарища председателя и секретаря.

Это количество членов для Президиумов губернских и уездных Исполкомов и было закреплено, как обязательное, VII-ым с'ездом Советов.

При таком небольшом количестве членов Президиум может выполнить указанные выше задачи лишь при условии, во-первых, правильной организации Президиума и, во-вторых, при наличии общего плана работы как Президиума, так и Исполкома.

§ 5. Правильная организация Президиума возможна лишь при условии правильного распределения работ между членами Президиума. До сих пор практика не установила еще более или менее однообразного распределения функций между членами Президиума. На практике существуют две системы организации Президиума. Президиум составляется или из заведующих наиболее важными отделами Исполкома, или часть членов Президиума состоит из работников, выделенных из состава Исполкома исключительно для работы в Президиуме.

Статистические данные относительно 26 губернских и 262 уездных Исполкомов, собранные НКВД и относящиеся к концу 1919 года, показывают, каким образом составляется Президиум в первом случае. Обращаясь к этим данным, мы находим, что в 18 губернских Исполкомах, кроме председателя, имеется еще товарищ председателя. К сожалению, данные, полученные с мест, недостаточны, чтобы точно установить, какая именно работа возлагается на товарища председателя. Получены сведения лишь из 6 Губисполкомов, в которых товарищи председателя заведуют отделами управления. В уездных Исполкомах товарищи председателя имеются в 148 Исполкомах (из общего числа 262, т.-е. 56,5$^0/_0$ уездных Исполкомов). Из 148 товарищей председателя 71, т.-е. около половины, заведуют отделами управления, 14 заведуют другими отделами Исполкома и 4 освобождены от непосредственного заведывания отделами. Таким образом, можем сказать, что в большинстве случаев товарищу председателя поручается заведывание отделом управления.

Этот вывод подтверждается имеющимися в Н. К. В. Д. данными (за май-месяц 1920 г.) о заведующих отделами управления. По этим данным, из 39 заведующих губернскими отделами управления—19 товарищи председателя, из 314 заведующих уездными отделами управления—96 товарищи председателя.

Один из членов Президиума обычно выполняет обязанности секретаря, что, впрочем, наблюдается не во всех Исполкомах: в 20 (из 26) губернских и в 149 (из 260) уездных. В остальных Исполкомах секретарь не является членом Президиума, насколько об этом можно судить по доставленным с мест сведениям.

Остальные члены Президиума обычно заведуют одним из отделов Исполкома. Чаще всего в состав Президиума входит заведующий отделом управления: из 31 членов Президиума губернских Исполкомов имеются сведения о выполняемой ими работе относительно 24, из них 6 заведуют отделами управления, из 124 членов Президиума уездных Исполкомов половина—62 —заведует отделами управления. Это подтверждается и упомянутыми выше данными о заведующих отд. управления (майская анкета 1920 г.): из 32 заведующих губ. отд. управления — 29 члены Президиума, из 314 заведующих уездн. отд. управления—201 члены Президиума. Второе место, как в губернских (в 4 Исполкомах), так и в уездных Исполкомах (в 11 Исполкомах), занимают заведующие Финансовым Отделом. Столь же частым членом Президиума в губернских Исполкомах является

председатель Чрезв. Комиссии. Затем в состав Президиума входят: в 3-х губернских Исполкомах и 10 уездных—председатель Совнархоза, в 3-х губернских и 8 уездных заведующие земельным отделом. Наконец, в отдельных Исполкомах мы находим в составе Президиумов заведующих и другими отделами Исполкома, однако, ни в одном из Президиумов губернских Исполкомов мы не встречаем заведующих Коммунальным Отделом, Социальн. Обеспечения, Народного Образования и Раб.-Кр. Инспекции.

Особое место занимают в некоторых Исполкомах (в 2 губернских и 10 уездных) члены Президиума, на которых не возлагается никакой советской работы и которые вводятся в Президиум для установления контакта с местной партийной организацией.

Таким образом, наиболее распространенным типом распределения работы между членами Президиума является следующий: председатель, секретарь и заведующий отделом управления, который часто состоит и товарищем председателя. В губернских Президиумах этот состав чаще всего дополняется заведующими Финансовым Отделом, Чрезвычайной Комиссией, Совнархозом и Земельным Отделом.

Другим типом распределения работы, типом более организованного распределения, является распределение между членами Президиума руководства всеми отделами Исполкома, которые для этого разбиваются на группы, и руководство каждой группой отделов поручается одному члену Президиума. Такого рода организация Президиума, введенная впервые в начале 1919 г. в Нижегородском губернском Исполкоме, находит все большее распространение; в конце 1919 года мы находим ее уже в 5 губернских Исполкомах. Эта форма организации Президиума оказывается наиболее соответствующей тем функциям, которые выполняет Президиум, как орган, руководящий всей работой по управлению.

«Совершенно необходимым является распределение отделов между членами Президиума, в том смысле, чтобы отделы знали, к кому из членом Президиума, как ближайшей решающей инстанции, надо обращаться во всех деловых затруднениях и запросах. Прохождение всех бумаг через руки одного председателя Губисполкома, как бы ни были всеоб'емлющи его способности, создавало бы неизбежную проволочку в рассмотрении текущих дел и задерживало бы своевременное направление их по соответствующим отделам. Но есть еще одно соображение, которое обосновывает целесообразность распределения административных функций по управлению губернией между членами Президиума. Советская республика заинтересована в том, чтобы по возможности скорее среди советских служащих воспитать кадр работников, опытных в деле государственного управления. Такому именно воспитанию путем накопления административного опыта на практике не одного своего отдела, а нескольких отделов и может содействовать система распределения отделов Губисполкома между

членами Президиума». (Шлихтер, «Власть Советов» 1920 г., № 9—10).

До сих пор нет общепринятого плана группировки отделов, но зато имеется на практике достаточное число самых разнообразных группировок и даже сделаны были попытки подвести теоретические основания для той или иной группировки. Мы не будем здесь входить в разбор этих теоретических построений, не ими должна определяться группировка отделов, надо ближе подходить к действительности и больше руководствоваться практикой. Поэтому правы нижегородские товарищи, когда они выставили положение, что «при распределении на группы необходимо руководствоваться как соображениями родства отделов, так и персональной приспособленностью каждого члена Президиума к работе того или иного отдела». Но этого мало, при распределении отделов между членами Президиума, надо принимать во внимание, главным образом, практическую связь работы одного отдела с работой другого, об'ем и важность работы того или иного отдела. Поэтому нельзя дать какую либо определенную форму группировки отделов, все предлагавшиеся формы оказывались мало жизненными. Всякое изменение в организации вызывает неизбежно новое распределение работ между членами Президиума. Для примера достаточно указать на губернские экономические совещания, возникшие еще до VIII-го с'езда в некоторых губерниях и ставшие, согласно постановления VIII-го с'езда, одним из наиболее важных органов Исполкома. При существовании этих совещаний общее наблюдение за работой отделов, из представителей которых составляется совещание, должно быть сосредоточено в ведении одного члена Президиума. В общем, применительно к теперешним условиям работы можно было бы установить следующее распределение работы.

«На председателя целесообразно возложить координирование и направление работ всех экономических организаций губернии с предоставлением ему надзора и контроля над должностными лицами и техническим персоналом указанных учреждений. Он же является и председателем экономического совещания. На его заместителя можно возложить непосредственное заведывание отделом управления юстиции, Рабоче-Кр. Инспекции и Ч. К., как органов, ведающих дела административно-организационные. Один из членов Президиума должен взять в свое ведение социальн. обеспеч., здравоохран. и народн. обр. Секретарю Губисполкома необходимо передать руководство и действительное наблюдение за управлением делами, общей канцелярией Губисполкома и секретариатами всех губернских отделов. Ему необходимо предоставить инициативу и широкие права в деле налаживания технических аппаратов губернских учреждений. Кроме того секретарь обязан все вопросы, поставленные на повестку дня в Президиуме, соответственно подготовить, затребовать от заинтересованных учреждений необходимые заключения и вызывать в нужных случаях их представителей на заседания. Это устранит прежний порядок бессистемных и хаотичных докладов, делаемых без вся-

кой подготовки и предварительного ознакомления с соответствующими материалами» (Лепдевский, «Власть Советов» 1920 г., № 11—12).

При Президиуме необходимо иметь небольшой, хорошо поставленный технический аппарат—это управление делами Президиума, которое должно служить передаточным аппаратом между Президиумом и отделами. Передать срочно решение Президиума в отдел, нажать там, где слабо оно выполняется, подтянуть и вызвать в Президиум тех, кто нуждается в этом, подготовить повестку Президиума, т.-е. выделить то, что безусловно требует решения Президиума, остальное направить по его прямому назначению, и т. д., и т. п.,—вот задачи этого небольшого, состоящего из 3—5 работников аппарата. В его же ведении должна находиться и хозяйственная часть Президиума.

Деятельность управления делами Президиума не должна выходить из рамок чисто технического органа Исполкома. На управление делами не могут возлагаться, напр., об'единение и согласование деятельности отделов; это одна из основных задач Президиума, инструктирование отделов Исполкома, уездных и волостных Исполкомов и сельских Советов—это отчасти задача Президиума, отчасти отдела управления (о разграничении этой работы между Президиумом и отделом управления будет указано ниже). Возлагать такого рода задачи на управление делами значит превращать его в руководящий орган, заменяющий Президиум, по крайней мере, в части его работы. На практике так и происходит: построенное по такому типу Управление делами Московского Президиума состоит из трех членов Президиума, образуя своего рода «Малый Президиум». Образование таких «Малых Президиумов» не только в уездных, но и в губернских Исполкомах является совершенно излишним усложнением административного аппарата (губернский Президиум состоит, согласно постановления VII с'езда, всего из 3—5 членов) и не устраняет того недостатка работы Президиумов, который особенно резко ими ощущается, именно—загруженность мелкими, техническими делами.

§ 6. Вторым условием успешности работы Президиума, а также и Исполкома, является наличие плана работы. Этот план работ нельзя мыслить как разработанное на определенный срок детальное календарное расписание заслушания докладов в Президиуме или Исполкоме. Такие планы, при теперешнем темпе работы, остаются всегда бумажными. Детально намеченные в январе работы на март могут оказаться совсем ненужными в марте, и могут быть выдвинуты работы, которые совсем еще не выявлялись в январе. Доклад какого-нибудь отдела, назначенный в расписании на март месяц, может оказаться необходимым гораздо ранее и т. д. Планом работы мы называем установление тех **основных** работ, которые должны быть выполнены Президиумом и установление порядка и сроков выполнения этих работ. Необходимость и значение такого рода планов хорошо выяснена в докладе тов. В. Мещерякова, сделанном на совещании председателей уездных Исполкомов Тамбовской губернии (Август 1920 г.).

«Не требуется особых доказательств для простой мысли: без плана работать нельзя. Во всякой работе должен быть план, система, последовательность, учет. Тем более это должно быть верным по отношению уездного Президиума, руководителя всего сложного советского аппарата уезда. Но в Уисполкомах таких планов нет до сих пор. Там работа велась и ведется «по бумажкам»; приходит бумажка, снизу или сверху, секретарь докладывает, Президиум обсуждает, решает, принимает меры, в лучшем случае проверяет (и то далеко не всегда)—и только. Это—пассивный, неинициативный, неправильный способ работы руководящего учреждения. А так как почти все приходящие из волостей или губернских центров бумаги и телеграммы «важны», «срочны» и т. п.—то при указанном способе работ не остается места учету важности; не выдвигаются на особое место те или иные особо злободневные «ударные» работы; нет и планомерности; нет возможности проследить отдельные этапы исполнения какой-либо длительной сложной работы.

«Еще хуже **отсутствие сознания необходимости их иметь**. Один из присутствующих здесь председателей откровенно удивился на мой вопрос о плане: «как же я буду составлять план, если я не знаю, какие бумаги придут ко мне завтра или после-завтра». Очевидно, самое понятие «план работы» нуждается в об'яснении. Прежде всего, план не может быть в настоящих «бешено-быстрых» условиях нашей работы рассчитан на долгое время. Лучше всего составлять его на 2—3 месяца; и сезоны года сами отчасти диктуют границы плана. Второй признак плана: он не должен являться чем-то надуманным, книжным, специально высосанным из пальца, «по программе» сочиненным для выполнения каких-то особых работ. Ведь задача Президиума—руководить работой всех своих 11—12 отделов; значит, содержание плана не выходит, в общем, из рамок задач, порученных выполнять этим отделам. Все дело в том, чтобы установить: как руководить, **что** выдвинуть на первое место, **каким образом** сочетать стоящие перед отделами задачи с имеющимися планами и возможностями их выполнения. Есть, например, задачи у отдела коммунального хозяйства: снабдить жителей и учреждения города топливом. И есть, при этом, величайшая трудность для приведения этой задачи в исполнение: мужик не хочет возить, привлечь его премией довольно трудно вообще, а во время полевых работ в особенности. Сообразно этим обстоятельствам отдел комхоза имеет, вероятно (хотя далеко не всегда), свой план: буду заготовлять тогда-то и так-то, а вывозить тогда-то и так-то. Но в результате до сих пор получалось одно: жители без дров, учреждения чуть не закрываются на зиму, температура—6 градусов. Ясно, что Президиум, отвечающий за работу комхоза, должен иметь одной из задач: в определенное время обратить ударное внимание на обеспечение города топливом; должен разработать **свои**, может быть, экстренные, особые специальные меры помощи беспомощному коммунальному отделу, который одним **своими**

силами и средствами справиться не может. Надо к определенному времени перекинуть в этот отдел людей из других учреждений; надо поставить специально перед продкомом вопрос о снабжении для заготовок; надо устроить субботники и т. д. Такое же рассуждение применимо, напр., к земельному отделу весной и т. д.

«План работ Президиума есть связанный, комбинированный, согласованный перечень—с указанием сроков и этапов—тех ударных работ, по которым Президиум непосредственно следит и руководит делами, хотя бы эти работы принадлежали компетенции какого-либо отдела Исполкома. Такими ударными работами в зависимости от сезона могут быть, например, как мы раз'ясняли выше, организация обеспечения топливом на зиму всех учреждений уезда, санитарные мероприятия при угрозе эпидемии; постановка скорейшим образом наших волостных и сельских советских аппаратов; борьба с канцелярщиной и т. д. (В. Мещеряков).

§ 7. Взаимоотношения Исполкомов определены VIII-м с'ездом Советов: нижестоящий Исполком находится в отношении подчиненности к вышестоящим Исполкомам. «Постановления Исполкомов и их Президиумов могут быть отменяемы вышестоящими с'ездами, Исполкомами и их Президиумами, ВЦИК, его Президиумами и Совнаркомом (п. 1, раздел IV). Так, постановления волостного Исполкома могут быть отменяемы уездным, губернским и Всероссийским Исполнительными Комитетами и их Президиумами, но ни в коем случае уездными или губернскими отделами управления, которые могут отменять лишь постановления волостного отдела управления. Уездный Исполком подчинен губернскому Исполкому, все распоряжения и постановления которого для него обязательны и не могут им отменяться. В случаях несогласия с постановлениями губернского Исполкома уездный Исполком, не приостанавливая их проведения в жизнь, имеет право войти с предложением об его отмене в Совет Народных Комиссаров или в Президиум ВЦИК.

VIII. Отдел Исполкома.

Количество отделов. Чрезвычайные и междуведомственные комиссии. Организация управления отделом: заведующий и коллегия. Двойная зависимость отделов Исполкома. Отдел Управления. Постановка инструктирования и информации.

§ 1. Для выполнения возложенных на Исполком задач при нем образуется несколько отделов. В первое время после октябрьской революции число отделов при Исполкомах было очень разнообразно: каждый Исполком строил по своему свой рабочий аппарат. На первых двух с'ездах председателей Исполкомов (1918 и 1919 г.) был выработан план построения отделов и установлено было определенное число отделов, которое и было затем закреплено с небольшими изменениями VII-м с'ездом Советов следующим постановлением:

«Для выполнения всей работы, подлежащей ведению местной власти, и для проведения в жизнь постановлений

вышестоящих Исполнительных Комитетов и Центральной власти, Исполнительные Комитеты образуют отделы. При губернском Исполнительном Комитете образуются отделы: 1) управления, 2) военный, 3) юстиции, 4) труда и социального обеспечения, 5) народного образования, 6) почт и телеграфов, 7) финансов, 8) земледелия, 9) продовольствия, 10) государственного контроля, 11) совнархоз, 12) здравоохранения, 13) статистики, 14) чрезвычайн. комиссии, 15) коммунальный. При уездном: те же, кроме почт и телеграфов, юстиции и чрезвыч. комиссии.

«Закрытие существующих отделов, а равно и образование новых отделов, производится Исполнительным Комитетом по соглашению с соответствующим Народным Комиссариатом и с утверждения Совета Народных Комиссаров.

«Примечание 1. Число отделов при волостных Исполнительных Комитетах, при советах фабрично-заводских поселков и местечек, определяется Губернским Исполнительным Комитетом».

В этих отделах должна быть сосредоточена вся работа по управлению губернией или уездом. Всякое новое задание, возлагаемое на Исполком центральной властью, или выдвигаемое местной жизнью, если даже оно носит временный характер, должно выполняться одним из отделов Исполкома. Надо по возможности избегать создания так называемых чрезвычайных и иных междуведомственных комиссий и стремиться всякую новую работу согласовать с работой одного из отделов.

Через эти отделы Исполкома должно итти и руководство Нар. Комиссариатов местной работой. Как общее правило, Нар. Комиссариат руководство вверенной ему отраслью управления должен осуществлять через подчиненный ему отдел Исполкома, всякое новое задание, возлагаемое на Народный Комиссариат, последний должен выполнять на месте при помощи отдела. Создание на месте другого параллельного органа только бы мешало работе и затрудняло бы Исполкому об'единение и согласование всей местной работы. Эти общие положения стали теперь обязательными для всех Нар. Комиссариатов. Согласно постановления VIII-го с'езда Советов, «центральные ведомства по правилу ведут все дела через местные Советы и их отделы, упраздняя неподведомственные местным Советам отделения и специальные управления. Во исполнение этого правила, все постоянные местные органы и административно-хозяйственные учреждения всех Народных Комиссариатов, равно как и все органы, создаваемые временно для ударных работ, входят в соответствующие отделы губернских и уездных Исполкомов, или непосредственно подчиняются последним. Исключения из этого правила, в отношении отдельных учреждений, допускаются по специальным постановлениям ВЦИК, или его Президиума».

§ 2. Во главе каждого отдела, согласно § 63 Конституции, ставится заведующий отделом, избираемый Исполкомом. Обычно заведующие избираются из числа членов Исполкома, но VII-й с'езд Советов, учитывая существующую практику, разрешил Исполкомам избирать заведующих и из числа работников, не состоящих членами Исполкома. На практике это вызывается или тем, что иногда трудно найти из среды членов Исполкома лицо, владеющее необходимыми знаниями для заведывания отделом (напр., здравоохранения), или откомандированием значительной части членов Исполкома на какие-нибудь экстренные работы (мобилизации).

Выборы заведующих производятся обычно после каждых перевыборов Исполкома, т. е. через каждые шесть месяцев. Нередко заведующие отделами, избранные в состав нового Исполкома, остаются на своих прежних местах. Но это никоим образом не должно становиться правилом; наоборот, надо стремиться привлекать к выполнению ответственных функций новых работников, особенно выдвинувшихся своими организаторскими способностями, и давать возможность им, путем перехода их из одного отдела в другой, ознакомиться со всеми отраслями управления. Необходимо, чтобы работники из канцелярий переходили на работу, требующую постоянного общения с массами трудящихся, иначе они легко могут стать чиновниками, оторванными от массы и смотрящими на нее сверху вниз. Но если не надо позволять слишком долго «засиживаться» на одной и той же работе, то столь же необходимо избегать слишком частой смены заведующих, что особенно вредно отражается на работе: работник едва успевает познакомиться с отделом, как его переводят в другой. Передо мной доклад заведующего Самарским губернским Отделом Управления, который сообщает, что в 1920 году в течение 2—3 месяцев сменилось девять заведующих Отделом Управления. При таких условиях о какой-либо правильной организационной работе не приходится и говорить. Перевод работника из одного отдела в другой надо производить лишь по выполнении им определенного задания, определенной организационной работы, чтобы пребывание в отделе обогатило его знаниями и расширило его организационный опыт.

При заведующем и под его председательством создается обычно коллегия из нескольких лиц, в зависимости от размеров работы отдела, и количества в нем подотделов. Каждый член коллегии должен заведывать каким-нибудь подотделом и нести ответственность за работу этого подотдела. Членов коллегии, не заведующих подотделами или отдельными более или менее крупными учреждениями данного отдела, не должно быть.

Коллегия рассматривает все более или менее крупные, особенно организационные вопросы, касающиеся работы отделов. Однако, согласно постановления VII-го с'езда Советов,

«заведующий отделом имеет право единолично принимать решения по всем вопросам, подлежащим ведению соответствующего отдела, доводя о них до сведения коллегии. В случае несогласия коллегии с тем или другим решением заведующего, коллегия не приостанавливает исполнения решения, обжалуя его в Исполнительный Комитет».

Коллегии эти не должны быть многочисленными, трех—четырех членов вполне достаточно, иначе больше времени будет уходить на словопрения, чем на работу в отделе. Коллегиальное управление отделом имеет большое значение в нашей советской работе: таким путем к работе управления привлекаются все новые и новые силы, входя в коллегии, рабочие обучаются делу управления. Коллегия—это школа советской работы, через которую прошли тысячи наших советских работников. Но при этом не надо забывать, что привлечение самих трудящихся к делу управления не должно ограничиваться включением их в коллегии отделов,—наряду с этим должно играть большую роль задание отдельных поручений отдельным работникам под их личную ответственность, привлечение их в качестве помощников заведующих отделами или подотделами, комиссаров при специалистах и т. п.

«Мы должны вводить в учреждения членами небольших коллегий, помощниками отдельных заведующих или в качестве комиссаров достаточное число практически опытных и безусловно преданных рабочих и крестьян. В этом гвоздь. Таким образом, вы будете создавать все большее и большее число рабочих и крестьян, которые учатся управлению и, проделав все сроки обучения рядом со старыми специалистами, становятся на их места, исполняют такие же задания и подготовляют в нашем гражданском деле, в деле управления промышленностью, в деле управления хозяйственной деятельностью такое же изменение командного состава, какое у нас происходит в военном ведомстве. Поэтому я думаю, что здесь нет никаких оснований исходить из тех принципиальных соображений, которые иногда делались, а надо рассматривать этот вопрос не как конституционный, а как вопрос практического опыта.

«Испробуем даже в различных комиссариатах различные системы, создадим одну систему по отношению к совхозам, главкам и центрам, другую по отношению к военному делу, Комиссариату Здравоохранения. Наша задача путем опыта привлекать в широких размерах специалистов, заменять их, подготовляя новый командный состав, новый круг специалистов, которые должны научиться чрезвычайно трудному новому и сложному делу управления. Это должно итти в формах, не обязательно единообразных. Тов. Троцкий был вполне прав, что это не написано ни в каких книгах, которые мы считали бы для себя руководящими, это не вытекает ни из какого социалистического мировоззрения, не

определено ничьим опытом, а должно быть определено нашим собственным опытом» (Ленин. Речь на VII-м с'езде Советов).

Рассматривая вопрос о коллегиальном и единоличном управлении, как вопрос практического опыта, VII-й с'езд Советов и постановил, что «по постановлению Исполкома коллегии в определенных случаях могут не образовываться».

§ 3. Отделы Исполкома находятся в двойной зависимости: они подчинены, во-первых, местному Исполкому, с другой — соответствующему отделу вышестоящих Исполкомов (в том числе и отделам ВЦИК, т.-е. Народным Комиссариатам). Таким образом, распоряжения отделов губернского Исполкома обязательны для уездных отделов. Заведующий уездным отделом обязан выполнять предписания губернского отдела. Если он находит его почему-либо невыполнимым, потому ли, что он находит его противоречащим постановлениям центральных органов власти или неприменимым по местным условиям, то он обязан войти с представлением об его отмене в Президиум уездного Исполкома. Последний, в случае его согласия с мнением заведующего отделом, должен обратиться в Президиум губернского Исполкома с представлением об отмене постановления губернского отдела, не приостанавливая однако его проведения в жизнь. В исключительных случаях, при явном несоответствии распоряжения губернского отдела постановлениям Совнаркома или ВЦИК, уездный Исполком может приостановить проведение в жизнь распоряжения губернского отдела, извещая об этом немедленно Президиум губернского Исполкома. Последний должен внимательно разобрать дело, выслушать ту и другую сторону (заведующего губернским отделом и представителя уездного Исполкома) и привлечь к судебной ответственности, через отдел юстиции, виновного, т.-е. или заведующего губернским отделом, или весь Уездный Исполком (Постановление VIII-го Всероссийского с'езда Советов, раздел IV, пункт 3).

Однако, такое право приостановки губернских распоряжений предоставлено VIII-м с'ездом уездным Исполкомам лишь в отношении **местных** распоряжений губернских отделов. Все распоряжения губернских отделов, являющиеся лишь передачей распоряжений Народных Комиссариатов, не могут быть приостанавливаемы уездными Исполкомами: право приостановки, в особых случаях и при соблюдении известных условий, распоряжений Народных Комиссариатов предоставлено VIII-м с'ездом Советов исключительно губернским Исполкомам.

Что касается детального строения и задач отдельных отделов Исполкома, то они изложены в «Положениях» отдельных Народных Комиссариатов и их органов на местах. В настоящее время эти Положения пересматриваются согласно постановления VIII-го С'езда. К июню 1921 года эта работа должна быть закончена и на основании ее можно будет

более или менее точно разграничить задачи отдельных отделов Исполкома и уменьшить тот параллелизм в работе отделов, на который так часто раздаются жалобы. Вместе с этим внесена будет большая стройность в организацию отделов и будет ослаблено, по крайней мере на время, столь мешающее работе стремление постоянно перестраивать отдельные части аппарата управления, заниматься измышлением новых организационных планов и т. п.

§ 4. Я считаю необходимым остановиться лишь на Отделе Управления Исполкома или точнее на одном из его подотделов (организационном), ввиду того участия, которое этот отдел Исполкома принимал и принимает до сих пор в организации Советской власти на местах.

Одной из основных задач Народного Комиссариата Внутренних Дел и его местных органов, отделов управления Исполкомов, является организация органов местного управления и наблюдение за их деятельностью. Отделы управления с самого начала их образования сделались исполнительными органами Ревкомов и Исполкомов в деле ликвидации буржуазных учреждений и построения новых органов власти. Организация Советов и Исполкомов в городах и деревнях производилась главным образом инструкторами отдела управления. Созывавшиеся НКВД с'езды председателей Исполкомов и заведующих отделами управления, равно как и губернские с'езды заведующих отделами управления выполнили большую подготовительную работу по построению отдельных частей советского аппарата и установлению взаимоотношений между ними. С окончанием работы по построению губернских и уездных органов управления перед отделами управления открылось широкое поле новой работы— помощь уездным и волостным Исполкомам в деле создания органов сельского управления. К этой работе едва только что приступили.

Рядом с этой работой построения новых органов власти на отделы управления, на их инструкторско-информационные подотделы возложена постоянная работа по созыву с'ездов Советов и выборам в Советы, работа, которая только теперь, с переходом к мирному строительству, начинает развиваться во всей ее полноте.

И в такой момент приходится констатировать, что организационные (информационно-инструкторские) подотделы отделов управления за последний год сильно расшатались, а местами, особенно в уездах, почти совсем приостановили свою деятельность. Одной из основных причин малой работоспособности этих подотделов является невыясненность их задач и, как последствие этого, недостаточная разграниченность их от других отделов и подотделов Исполкома. Установить точно круг предметов ведения этих подотделов и определить их отношение к другим отделам и Президиуму Исполкома является теперь неотложной задачей, удачное

разрешение которой положит конец тому состоянию, в котором эти подотделы сечас находятся.

Информационно-инструкторские подотделы отделов управления, по характеру выполняемых ими функций, суть организационные подотделы. Организация местных органов власти была и остается их основной задачей. В первые годы советского строительства (1918—1919 г.г.) работники этих подотделов, рассеянные по всей стране, строили органы Советской власти, давали указания, как надо избирать Совет, Исполком, какие при нем должны быть отделы, каковы функции этих отделов и т. п. Сотни петроградских рабочих, пройдя быстрым темпом трех-недельный курс советского строительства, были первыми советскими организаторами. Каких-либо специальных знаний о работе того или другого отдела Исполкома для удачного выполнения их заданий не требовалось. Перед Исполкомами стояла задача устранить обломки старого аппарата и построить новый аппарат. В осуществлении этой задачи инструктора НКВД и отделов управления были ценными для Исполкомов помощниками.

Теперь перед Исполкомами стоит уже другая задача. Построение аппарата в большей части его почти закончено, надо руководить работой этого аппарата. В этой работе Исполкома инструкторские подотделы не могут уже выполнять роль руководителей работы всех отделов Исполкома, каковыми они были в первый период советского строительства. Тип инструктора, дававшего указания всем отделам Исполкома, отошел в прошлое. Его место заняли, с одной стороны, инструктор-специалист, знакомый практически лишь с одной определенной отраслью советской работы, с другой—член Исполкома, администратор, выезжающий на места для ревизии и руководства работой всего Исполкома и его Президиума.

В настоящее время каждый отдел Исполкома имеет и должен иметь свои инструкторские подотделы, своих инструкторов-специалистов. Инструктировать работу продкомов может только продовольственник, проработавший достаточное время в продкоме, знакомый со всеми деталями продовольственной политики и со всей техникой продовольственных разверсток, заготовок и т. д. Даже внутри одного и того же отдела инструктора специализируются на отдельных отраслях работы (инструктора обществ. питания, инспектора милиции и т. п.). Поручать инструктирование всех отделов Исполкома инструкторам отдела управления (или инструкторам управления делами Президиума), предоставить им право давать руководящие указания относительно работы этих отделов, значит вносить хаос в работу аппарата в отдельных его частях и в целом.

Эту работу—инструктирование всех отделов Исполкома, руководство работой всего Исполкома нельзя поручать работникам каких-либо инструкторских отделов или подотделов или

Управлению делами Президиума. Это—работа Президиума Исполкома и членов вышестоящих Исполкомов. Практика создала уже разнообразные формы этого нового способа инструктирования—совещания заведующих отделами при Президиуме, совещания председателей и секретарей Исполкомов, периодические выезды членов Исполкомов на места, откомандирование одной трети членов уездн. Исполкомов в волости и т. п. Успех этого нового способа инструктирования обеспечивает дальнейшее его развитие и вызовет к жизни еще новые формы.

Брать эту работу на себя инструкторско-информационные подотделы не должны, так как это внесло бы хаос в работу отделов и создало бы (что отчасти уже и наблюдается) у информационно-инструкторских подотделов стремление заменять Президиум в части его работы и, таким образом, поставило бы их в конфликт с Президиумом Исполкома.

Информационно-инструкторские подотделы отд. управления, также как и информационно-инструкторские подотделы других отделов Исполкома, должны иметь свои точно установленные задачи, которые не должны выходить из пределов задач отдела управления.

Между тем во многих местах продолжают еще рассматривать информац.-инструкт. подотделы, как «око и уши Президиума», т. е. как орган, который должен проникать во все отделы Исполкома и руководить их работой. На губернского инструктора возлагается «обязанность просмотреть работу всех отделов», «изучить всю хозяйственную жизнь уезда», «ознакомиться с работой всех фабрик, с положением кустарной промышленности, с ходом заготовок, продовольственных разверсток, посевной кампании» и т. д., и т. п. Давать такие поручения инструктору, значит в лучшем случае бесцельно гонять работника в уезд вместо того, чтобы он с пользой работал, соответственно его знаниям, в каком-нибудь отделе Исполкома, а в худшем: произвести путаницу в работе уездного Исполкома дачей неверных советов и никчемных указаний и т. п.

Организационные подотделы отделов управления, чтобы стать полезным, нужным для Исполкома органом, не должны преувеличивать свои задачи (смешивать их с задачами Президиума), не должны вмешиваться в работу других отделов (инструктирование, напр., посевной кампании ведется инструкторами земотделов), не должны брать на себя функции других органов (напр., Раб.-Кр. Инспекции), а должны исходить лишь из тех задач, которые возложены на отделы управления.

Каковы эти задачи? Первая—административное управление губернией, уездом и т. п.; вторая—построение органов власти, где таковые еще не вполне сорганизованы (в деревне) и участие в производстве перевыборов этих органов (с'езды Советов, перевыборы гор. и сел. Советов, созывы разного

рода совещаний и т. п.). Участие информац.-инструкторских подотделов в осуществлении первой задачи сводится к инструктированию отделов управления в части деятельности их общих подотделов, «загсов», милиции и т. д. В этой области инструктирования требуется специализация работников. Должны быть специальные инструктора (инспектора) милиции и, может быть, «загсов». Здесь специализация необходима, но столь же необходимо, чтобы это выделение кадров специалистов-инструкторов не вносило разобщенности подотделов между собой, не нарушало единства руководства и планомерности работы всего Отдела Управления. Необходимо, чтобы инспектора милиции, инструктора «загсов» были организационно связаны с информационно-инструкторским подотделом.

Выполнение второй задачи Отделов Управления—задачи организационной—лежит главным образом на инструкторско-информационных подотделах. Организация волостных Исполкомов, сельских Советов и разного рода совещаний и конференций лежит на них. Указания и помощь в проведении постановлений VIII-го Всероссийского с'езда Советов о перевыборах Советов и Исполкомов, о правильности и регулярности их созывов, об организации совещаний и т. п. —основная и очередная работа инструкторов. На эту работу должны быть направлены главные силы подотделов.

Все сказанное выше об инструкторской работе в полной мере относится и к информационной работе. До сих пор еще информационные подотделы ставят своей задачей собирание всевозможных сведений, характеризующих губернию, включительно до сведений о геологическом строении почвы губернии. Эта «всеоб'емлющая» информация оказывается на практике голым нулем. В лучшем случае полученные сведения, ценность которых крайне сомнительна, складываются в виде вороха бумаг в архивы.

Информация должна быть ограничена рамками задач отдела управления. Во-первых—собирание сведений, необходимых для характеристики политического положения губернии (здесь может интересовать и продовольственная разверстка, и посевная кампания, но лишь постольку, поскольку это характеризует политическое положение губернии в данный момент). Во-вторых—собирание и разработка сведений о выборах, о совещаниях, о составе и о работе Исполкома (число заседаний, выезд на места) и т. п. Народным Комиссариатом Внутренних Дел были сделаны уже первые шаги для оформления этой работы информационно-инструкторских подотделов. С 1-го июля 1920 года даны были обязательные упрощенные сравнительно с прежними формы информационной отчетности. Полугодичный опыт потребовал внести в эти формы некоторые поправки, поэтому готовятся новые еще менее сложные формы отчетности. Кроме того для выполнения некоторых работ чисто статистических привлечено с 1-го

января 1921 г. Стат. Бюро (регистрация губ. с'ездов Советов).

Дальнейшая работа должна итти в том же направлении: установив точно область информации организационных подотделов добиться правильного и своевременного представления сведений о политическом положении губернии, о работе отделов управления, о ходе перевыборов и т. п. Организационный подотдел должен стремиться к тому, чтобы в определенный срок дать НКВД и местному Исполкому точный, главным образом цифровой отчет о положении той отрасли государственного управления, которая поручена отделам управления и НКВД. Трехмесячные, а потом, по мере укрепления аппарата, более частые отчеты по указанным выше вопросам—вот то задание, которое стоит перед организационными подотделами в части их информационной работы.

Такие же периодические отчеты, представленные в Президиум другими отделами Исполкома и составленные их информационными подотделами, будут служить для Президиума крайне ценным и необходимым дополнением к устным отчетам заведующих отделами, помогут Президиуму и даже всем членам Исполкома быть в курсе работ всего Исполкома и устранят попытки создания «универсальных» информационно-инструкторских отделов при управлении делами Президиума.

Для установления однообразной формы отчетности и согласования работ информационно-инструкторских подотделов различных отделов Исполкома должно быть организовано при отделе управления постоянное совещание заведующих информац.-инструкторск. подотделами. На этих совещаниях должны обсуждаться задания Президиума и распределяться работа между отдельными информационно-инструкторскими подотделами по выполнению данного задания. Например, на очереди дня стоит посевная кампания, Президиуму необходимы сведения о ходе этой кампании. Совещание устанавливает, какие сведения должны представить инф.-инструкт. подотдел земотдела, какие—инф.-инстр. подотдел продкома, какие—инф.-инструкт. подотдел Отдела Управления.

Задачи статистич. Бюро согласовать формы отчетности, упростить их так, чтобы не получилось столь частого у нас «дождя анкет». Распределение работ будет зависить в значительной степени от налаженности и работоспособности инстр.-информационных подотделов тех отделов, на которые падает выполнение задания Президиума.

Организация особых информационно-инструкторских отделов при Президиуме, что по существу равносильно организации еще одного нового отдела Исполкома, является излишним осложнением советского аппарата. Прежде всего как указано выше, работы таких «универсальных» информационных отделов не могут иметь большой ценности:

хорошая сводка о продовольственном положении губернии может быть сделана лишь в продкоме, полную картину посевной кампании может дать только земотдел и т. д. Периодические отчеты нельзя заменить никаким сводками информационных отделов. Во-вторых, к этим работам необходимо привлекать силы Статистического Бюро, что сделает отчеты более точными, более пригодными для их использования. Особые информационные отделы при Президиуме, в случае их возникновения, в значительной степени выполняли бы работы Статистического Отдела, но делали бы это кустарно, примитивно, без применения требуемых статистикой методов разработки. Наконец, Президиум, чтобы остаться рабочим и, следовательно, подвижным аппаратом, должен избегать «обрастания» всякого рода отделами, подотделами и т. п. Он должен уметь использовать все готовые аппараты, заставить работать их так, чтобы их силами удовлетворять все возникающие в работе Президиума потребности. Президиуму нужны продовольственные инструктора, инструкторский подотдел продкома должен их дать, нужны справки о составе уездных Исполкомов—информ. подотдел Отдела Управления должен немедленно их представить. Если эти подотделы работают слабо, надо их усилить, а чаще всего подтянуть, чтобы энергичнее работали. Искать выхода в создании нового отдела, значит создавать параллельные и к тому еж непригодные аппараты.

Президиум должен получать периодически (каждый месяц или каждые 3 месяца в зависимости от работоспособности информационных ячеек при отделах) отчеты от всех отделов Исполкома о их работе и о работе подведомственных им органов. Эти «ведомственные» отчеты должны представляться по определенной, наиболее возможно простой форме, к выработке которой должно обязательно привлекаться Стат. Бюро. Отдел Управления, при участии Стат. Бюро, дает сводку этих отчетов, выделяя для этой работы одного—двух наиболее опытных и знающих работников, и представляет Президиуму отчет по губернии или уезду. Отчеты членов Исполкома, командированных на места, послужат дополнением к «ведомственных» отчетам. Наконец, Президиум Исполкома должен организовать периодическую отчетность о работе Президиумов нижестоящих Исполкомов, возложив на их председателей обязанность давать ежемесячные самые краткие отчеты, по которым можно было бы сразу видеть: занят ли Президиум и его председатель лишь рассмотрением «входящих» бумаг или он сам следит за работой всех отделов Исполкома и руководит их работой по выполнению особо важных заданий и т. д. Десятка умело поставленных «практических» вопросов вполне достаточно для этой формы отчетности.

Предлагаемая мною постановка инструктирования и информации дает возможность Президиуму быть в курсе

работы всех ему подчиненных органов и вместе с тем укрепит информационно-инструкторские подотделы, внеся планомерность в их работу.

IX. Ревкомы.

§ 1. Аппарат гражданского управления, с устройством которого мы ознакомились в предыдущих главах, оказывается недостаточно приспособленным к тем условиям, когда местная власть обязана сосредоточить все силы на обороне Советской России и отодвинуть на второй план обычную текущую работу. Так, в прифронтовой полосе иногда оказывается необходимым заменить многочленный и сложный аппарат Исполкома более подвижным и более простым органом, который, будучи составлен из представителей военной и гражданской власти, согласовал бы их работу и направлял бы ее всецело на оборону Республики. Точно так же в тылу, особо угрожаемом неприятелем, возникает необходимость, наряду с обычным аппаратом гражданского управления, занятым текущей работою, создавать более приспособленные к военным условиям органы власти, ставящие себе задачей сконцентрировать главные силы на укреплении тыла, на повышении его боевой способности и на поддержании революционного порядка в данной местности. Наконец, в местах, только что освобожденных от неприятеля, где полувоенная обстановка еще не позволяет произвести выборы Советов и где советская работа не может еще сразу развернуться во всем своем масштабе, так как положение трудящихся, пострадавших от неприятеля, заставляет сосредоточить все усилия на удовлетворении особо острых нужд населения, в таких местностях приходится временно создавать менее сложные органы власти. Таковыми органами, более простыми по своему устройству и более приспособленными к условиям военного времени, и являются революционные комитеты—«ревкомы».

Положение о ревкомах, утвержденное ВЦИК 24 октября 1919 г., устанавливает три вида ревкомов: ревкомы местностей, освобожденных от контр-революционной оккупации, прифронтовые ревкомы и тыловые ревкомы.

Общая всем этим трем видам ревкомов особенность, отличающая их от обычных органов гражданского управления, Исполкомов, состоит в том, что ревком не является выборным Советом или с'ездом Советов органом, ревком назначается в количестве 3—5 членов военной властью, при чем в организации прифронтовых и отчасти тыловых ревкомов принимают участие и местные Исполкомы.

§ 2. Ревкомы освобожденных от неприятеля местностей образуются, по мере продвижения Красной армии, Реввоенсоветом действующей армии. Тотчас же после освобождения города или района Реввоенсовет армии, а иногда комиссар (по соглашению с командиром) дивизии или

бригады, назначает в городе или районе военную комендантуру, как орган высшей военно-гражданской власти в данной местности. Но Реввоенсовет обязан тотчас же приступить к организации ревкома, пользуясь для этого содействием местных революционных организаций, работавших подпольно во время занятия местности неприятелем. С момента образования ревкома комендатура подчиняется ревкому.

Большинство ревкома составляется из иногородних работников и дополняется местными работниками, чем обеспечивается связь ревкома с местным населением. Большое значение имеет выбор председателя ревкома, «который должен сочетать коммунистическое сознание и стойкость с достаточным опытом в советской работе».

Такие ревкомы образуются в губернских и уездных городах, в больших узловых пунктах, в больших волостных селах и фабрично-заводских местностях. Губернские ревкомы состоят из пяти членов: председателя, продкомиссара, военного комиссара и двух членов по общим делам, один из которых обязательно должен заведывать отделом управления. Уездные, волостные и т. п. ревкомы состоят из трех членов.

Основными задачами ревкомов местностей, освобожденных от оккупации, являются содействие Красной армии, находящейся в районе ревкома и установление революционного порядка, поддерживаемого освобожденным от оккупации трудовым населением.

Для осуществления первой задачи ревком обязан принять все меры для правильного и достаточного снабжения армии продовольствием, снаряжением, средствами связи, жилищами, медикаментами и т. п. Для этого он, совместно с органами снабжения армии, производит учет продовольствия и государственного имущества, мобилизацию подвод, отвод помещений, принимая при этом всевозможные меры против самочинных захватов, незаконных реквизиций, неправильного использования подвод и т. д.

Установление твердого революционного порядка является самой сложной задачей ревкома, требующей от работников политического такта и уменья учитывать своевременность тех или иных мероприятий, имеющих целью восстановление порядка. Одновременно ревком ставит своей задачей раз'яснить населению, которое, претерпев режим белых, с чувством великого облегчения встречает Советскую власть, сущность и задачи этой власти. Издает воззвания, листовки, если возможно газету, устраивает совещания из представителей профессиональных союзов, фабричных комитетов, уполномоченных фабрик и заводов и т. д. Организует помощь пострадавшим от белого террора, создает в городах, волостях и селах комиссии по оказанию помощи жертвам белого террора и семьям красноармейцев (деньгами, продовольствием, жилищем, общественной обработкой земли, семенами, хозяйственным инвентарем), принимает всевозможные меры для снабжения города продовольствием, железных дорог топливом и т. д.

Для выполнения всех этих задач ревком образует несколько более важных отделов: управления, военный, земельный, продовольственный, здравоохранения, социального обеспечения. Отделы, немедленно по их образовании, должны установить связь с соответствующими Народными Комиссариатами, от которых они должны получать денежные средства и общее руководство работой.

При дальнейшем продвижении Красной армии и при создании возможности перехода к нормальному построению органов управления, ревком поручает отделу управления приступить к организации выборов в Советы и волостные, уездные и губернские с'езды Советов. Раньше всего производятся выборы в городской Совет губерского города. Перед созывом с'ездов устраиваются иногда совещания представителей уездных ревкомов и сельских уполномоченных уездного ревкома для разрешения ряда организационных вопросов. Избранному на с'езде Исполкому ревком сдает дела и финансовые средства и считается распущенным [1].

§ 3. В прифронтовой полосе (на расстоянии 25—50 в. от линии фронта) иногда оказывается необходимым, для согласования военной и гражданской работы, заменять местные Исполкомы ревкомами. В таких случаях Реввоенсовет армии, совместно с губернским Исполкомом составляет ревком из представителей от Реввоенсовета и Исполкома. Ревкомы прифронтовой полосы, будучи органами военной и гражданской власти, подчиняются одновременно Реввоенсовету армии и центральным органам Советской власти—Народным Комиссариатам. Ревком, принимая в свое ведение отделы Исполкома, старается приспособить их работу к военной обстановке: сосредоточивает работников на более необходимой работе, закрывает некоторые отделы, сливает их с другими и т. д.

Средства для этой работы ревком должен получать тем же порядком, который установлен для Исполкомов: отделы, образовавшиеся при ревкомах или перешедшие к ним от Исполкомов, должны представлять сметы, более или менее подробные, насколько это позволяют условия, о предстоящих расходах в ревком, который направляет их в соответствующие Народные Комиссариаты. Последние могут финансировать ревкомы лишь при условии представления таковыми отчетов о их деятельности и произведенных ими расходах, так как без такого рода отчетности Народные Комиссариаты не могут определить размер необходимой для ревкома ассигновки. На свои чрезвычайные расходы, связанные с обороной, ревкомы получают средства от образовавших их военных

[1]) См. „Краткое руководство по организации ревкомов в местностях, освобожденных от контр-революционной оккупации Антонова-Саратовского“. Курск 1919.

органов, которыми представляется и отчетность по этим суммам. Для подведения общего итога всех полученных и израсходованных ревкомом сумм копии всех отчетов ревкомами прифронтовой полосы должны представляться в Наркомвнудел.

По миновании надобности, приказом Революционного Военного Совета Армии, ревком распускается и Исполком вновь вступает в свои права, или производятся выборы Исполкома в обычном порядке, которому ревком сдает свои дела.

§ 4. Ревкомы тыла могут быть образованы, постановлением Совета Труда и Обороны, в момент, когда требуются совершенно исключительные условия и наивысшее напряжение сил для обороны угрожаемого неприятелем района. Таким моментом был сентябрь 1919 года, когда набег Мамонтова и падение Курска поставило под серьезную угрозу центральный Московский район. Советом Обороны этот район был об'явлен на военном положении и были учреждены в губернских и уездных городах тыловые ревкомы. Губернские ревкомы были подчинены Реввоенсовету Республики, уездные—губернскому ревкому и состояли из 3—5 членов, в том числе председателя Исполкома, одного из членов Исполкома и военного комиссара.

Задачей тыловых ревкомов является быстрое проведение всех мероприятий, необходимых для укрепления тыла и обороны, а именно: а) содействие военным властям в производстве оборонительных работ, где это будет признано необходимым; б) содействие военной власти по проведению мобилизации и расквартированию военных частей; в) содействие в выполнении военно-заготовительных работ; г) содействие по поставке в Красную армию продовольствия; д) принятие мер по поддержанию революционного порядка; е) усиление политическо-агитационной работы, особенно в красноармейских частях.

Ревкомы обязаны следить за состоянием всех без исключения гражданских и военных учреждений, а также воинских частей, находящихся на территории ревкома, знакомиться с их состоянием и принимать меры к устранению замеченных недостатков и упущений, доносят об этом: уездные ревкомы—губернским, последние—тому военному органу, коим они созданы. Смена лиц командного состава может быть произведена губревкомом лишь в случаях явной измены их, требующей немедленного принятия мер. Смена может быть произведена за ответственностью губревкома, с немедленным донесением тому военному органу, коим ревком образован.

Таким образом, ведению тыловых ревкомов подлежат все дела, касающиеся обороны и поддержания революционного порядка. Вся остальная работа по управлению губернией выполняется Исполкомом. Поэтому, образование тылового

ревкома не влечет за собой, как это происходит в прифронтовой полосе, упразднения Исполкомов и их Президиумов. Исполком и его отделы, сохраняя необходимую самостоятельность, продолжают вести свою текущую работу, но обязаны в первую очередь выполнять задания, поручаемые им ревкомами, для усиления обороны и поддержания революционного порядка. Через отделы Исполкома тыловой ревком и выполняет свои задачи, не создавая никакого особого аппарата.

Тыловой ревком—это временный орган, имеющий своей задачей привести угрожаемый район в боевое состояние. С минованием угрозы исчезает и необходимость в таком органе. Образованные в сентябре 1919 г. ревкомы в Московском районе, выполнив свою задачу, были упразднены постановлением Совета Обороны.

Это был единственный в истории борьбы Советской власти с контр-революцией момент, когда потребовалось создание тыловых ревкомов. Образование таковых ревкомов, как было указано выше, может происходить лишь по особому каждый раз постановлению Совета Труда и Обороны. Поэтому введение военного положения в той или иной местности не должно сопровождаться образованием ревкома, Совета Обороны или какого либо иного чрезвычайного органа. Руководство проведением военного положения возлагается на Президиум Исполкома, который пополняется на это время представителем военной власти.

X. Организационные формы связи органов управления с массами.

Беспартийные конференции. Совещание представителей сельских Советов, волостных и уездных Исполкомов. Выезды членов Исполкома в волости и селения. Коллективные инструкторские поездки. Институт практикантов. Ознакомление населения с декретами и местными постановлениями.

Одним из основных признаков советской системы управления является массовое участие трудящихся в управлении государством; Советская власть есть власть широких масс трудящихся города и деревни. Советы, опирающиеся на массовые рабочие организации, должны привлекать к непосредственному участию в управлении миллионы рабочих и крестьян. Чем ближе стоят органы управления к массам трудящихся, чем теснее их связь с последними, тем прочнее основы советской организации. Поэтому вопрос о способах вовлечения широких трудящихся масс в управление государством, привлечения их к разрешению всех вопросов управления и к практическому их осуществлению—является одним из основных вопросов советского строительства. Связать Советы и Исполкомы с широкими массами города и деревни—одна из основных задач руководящих советских органов.

В течение трех лет существования Советской власти органы управления стремились, побуждаемые к этому самым характером советской организации власти, всевозможными

способами подойти ближе к широким слоям городского пролетариата и крестьянства, и в настоящее время, как бы подводя итог этой работе, мы можем уже указать определенные формы связи органов управления с широкими массами. Мы укажем на некоторые из них, как проверенные на массовом опыте и получившие уже повсеместное распространение.

§ 1. «Широкие конференции» или «беспартийные конференции» рабочих, работниц, красноармейцев, крестьян, учителей и т. п. Конференции эти созываются регулярно как в городах, так и в селах. Избираются они на основе самого широкого представительства от трудящихся, так что в выборах на них принимают участие наиболее отсталые слои городского пролетариата и широкие массы крестьянства. Каких-либо общих норм представительства здесь не выработано и не может быть выработано: они определяются всецело местными условиями. В Петроградской губернии, например, норма представительства на уездные конференции—1 депутат на 500 человек населения, на волостные—1 депутат на 50 человек населения. Конференции устраиваются обычно Исполкомами. О созыве конференции, уездной или волостной, Исполком об'являет заранее с таким расчетом, чтобы успеть провести избират. кампанию и раз'яснить населению значение конференции. Одновременно с оповещением о созыве конференции опубликовывается и порядок дня ее, утвержденный для волостных конференций—уездным Исполкомом, для уездных—губернским Исполкомом. В порядок дня всегда включаются доклады об общем положении Республики и вопросы, являющиеся особо жгучими для населения (продовольственное положение, разверстка, трудповинности и т. п.), а также доклады заведующих тех или иных отделов Исполкома. Подготовка и проведение этих конференций, на которые собирается иногда не одна тысяча членов, требуют от руководителей большого организационного опыта, поэтому рекомендуется созывать раньше уездные конференции, на которых бывает меньшее число членов, и только после опыта с уездными созвать волостные конференции. Центральный Комитет Р. К. П. в своем циркулярном письме об «отношении к беспартийным рабочим» («Правда» № 97 от 7-го мая 1921 г.) обращает особенное внимание на подготовку беспартийных конференций:

«Беспартийные конференции могут помочь сближению коммунистов с беспартийными, облегчить борьбу с бюрократизмом, дать возможность выдвигать новых работников, но —лишь при известных условиях. Главнейшее из условий—серьезная, деловая подготовка таких беспартийных конференций.

«Опыт беспартийных конференций доказал, что они становятся ареной для агитации и организации с.-р. и меньшевиков. Обе эти партии выработали специальные директивы об использовании беспартийных конференций для контр-

революционных эсэро-меньшевистских целей. Наши партийные организации должны это учесть.

«Для этого местные организации, устраивая беспартийные конференции, должны: 1) суметь самим выбрать подходящий момент и не допускать навязывания нам таких конференций в моменты, выгодные для врагов рабочего класса; 2) суметь уже в ходе подготовки беспартийной конференции сорвать маску с с.-р. и беспартийных, рядящихся под беспартийных; 3) а, главное, суметь подготовить успех при выборах на каждой фабрике и заводе».

Обсуждение всех вопросов порядка дня имеет лишь совещательный характер и принятые конференцией постановления подлежат утверждению соответствующего Исполкома.

Значение этих конференций громадно: укрепляя связь органов управления с широкими массами, они способствуют росту политического сознания масс. Подводя итог двух кампаний беспартийных конференций на Украйне, тов. М. Грановский следующим образом определяет значение этих конференций: «Беспартийная конференция является той академией, где старые, порой уставшие от работы вожди и руководители Советской власти, имеют возможность выбирать способных людей из общей массы участников, немедленно вовлекать их в советскую работу. Избранные во многих местах на беспартийных конференциях комиссии содействия Советской власти оказали значительную услугу, информируя стоящих у власти о ближайших нуждах трудящихся и всемерно содействуя им в удовлетворении этих нужд. Особенно важную роль играли и играют конференции на Украйне, где, вследствие частой смены властей и неустойчивости каждой из них, в умах трудящихся создалась большая неразбериха, мешавшая правильно ориентироваться в создавшейся обстановке и определить свою линию поведения. Беспартийные конференции и явились могучим средством для прояснения сознания трудящихся масс, ознакомления с истинными целями и задачами Советской власти и освобождения их от мутного налета махновской, петлюровской и всякой иной контр-революционной агитации. Конференция является чрезвычайно важным агитационным средством, ибо возвратившиеся на места рабочие, крестьяне и красноармейцы, под свежим впечатлением проделанной работы, выступают на общих собраниях своих заводов, сел и частей и сообщают о ходе конференции и принятых на ней резолюциях, являясь, таким образом, проповедниками советских идей и носителями их в самую толщу трудящихся» («Советская Украйна», № 2). Значение этих так наз. беспартийных конференций так велико, что второй конгресс Коммунистического Интернационала в своей резолюции «о роли коммунистической партии в пролетарской революции» особенно отмечает важность этих конференций, как одного из средств, обеспечивающих партии тесную связь с самыми широкими кругами пролетариата, и

указывает, что «коммунисты стремятся всеми силами проводить свое влияние на этих «беспартийных» конференциях и делают это весьма успешно для партии».

Поэтому название «беспартийные конференции» не следует понимать, как это иногда делают, в том смысле, что на эти конференции не могут быть избираемы члены коммунистической партии. Коммунистическая партия стремится проводить на эти конференции, так же как и в Советы, своих представителей, но она рекомендует «проводить на эти конференции (крестьянские) не членов сельских и волостных Советов, а совершенно свежие, не бывшие у власти элементы» (Петроградская инструкция о беспартийных крестьянских конференциях).

§ 2. Регулярные расширен. совещания представителей сельских Советов, волостных и уездных Исполкомов.—Мы указывали уже на эти совещания, когда говорили о так наз. «сессионной системе» заседаний Исполкомов. Эти совещания необходимы для установления большей связи губернского органа управления с уездными, волостными и сельскими. Совещания ответственных работников губернии по всем наиболее жизненным и боевым вопросам текущей работы расширяют политический кругозор одних, уходящих целиком в ежедневную мелкую работу и обогащают практическими знаниями других, отрывающихся от ежедневных запросов трудящихся масс. Являясь средством об'единения всего губернского аппарата управления, эти совещания, особенно с представителями волостных Исполкомов и сельских Советов, служат в то же время одним из звеньев, связывающих органы управления с массами трудящихся.

Такого рода совещания широко применялись уже в 1920 г. в ряде губерний, порядок их созыва и метод работы был указан НКВД в особом циркулярном письме (от 27 июня 1920 г.) и VIII-ой с'езд Советов сделал их обязательными для всех губернских и уездных Исполкомов, установив определенные сроки для созыва. Циркулярное постановление Президиума ВЦИК от 9 февр. 1921 г. является подробной инструкцией по созыву этих совещаний, и потому мы считаем необходимым привести его здесь полностью:

«В целях координирования действий местных Исполкомов и их Президиумов в наиболее важных отраслях советской работы: поднятия сельского хозяйства, промышленности и транспорта, достижения наибольшей быстроты и точности в исполнении постановлений центральной и местной Советской власти, а также в целях установления практической, деловой связи с исполнительными органами власти на местах, Президиум ВЦИК, согласно постановлению VIII-го с'езда Советов (раздел V, лит. «Д» и «Е»), предлагает установить регулярный созыв совещаний в нижеследующем порядке:

1. Совещания председателей Сельсоветов созываются председателями Волисполкомов не реже одного раза в месяц.

2. Совещания предволисполкомов или их секретарей, если последние являются выборными членами Исполкомов, созываются не реже одного раза в месяц Президиумами Уисполкомов.

3. Не реже одного раза в два месяца Президиумами Губисполкомов созываются совещания председателей уездных Исполкомов или их заместителей.

4. Президиумы Исполкомов должны предварительно подготовить необходимый материал, проекты постановлений и повестку таких совещаний.

5. О сроках совещаний и повестку дня заведующие Отделами Управления соответствующих Исполкомов сообщают на места предварительно за неделю, рассылая, по возможности, соответствующие материалы по вопросам порядка дня совещания.

6. На совещаниях предсельсоветов при Волисполкомах присутствует представитель Уисполкома, а на совещаниях предволисполкомов при Уисполкомах представитель Губисполкома.

7. Повестка дня должна заключать в себе наиболее важные вопросы в области хозяйственного строительства, административного управления и борьбы с волокитой, требующие совместного обсуждения.

8. В повестку дня обязательно включаются доклады с мест.

9. Доклады с мест делаются устно председателями сельских Советов и Исполкомов о деятельности как отделов, так и учреждений, действующих в районе Сельсовета или Исполкома (нарсудов, опытных станций, школ и т. д.).

10. Кроме указанных отделов, доклады должны осветить общее политическое настроение данного района, ход борьбы с трудовым дезертирством и выполнение крестьянским населением разнообразных повинностей (дровяной, гужевой и пр.), а также проведение трудовой повинности в городах и поселениях городского типа.

11. Устные доклады могут быть заменены краткими письменными отчетами в указанном порядке, но должны быть строго деловые, подкреплены фактами и цифровыми данными.

12. Президиумы Исполкомов, подготовляя совещания, должны отметить в общих чертах имеющиеся недочеты работы в селах, волостях и уездах, главным образом, по восстановлению сельского хозяйства и промышленности, указать причины таковых; определить, какие из отделов уезда, волости, а также Сельсоветы работают слабо; какие постановления не приведены в исполнение, и в соответствии с этим разработать вопросы, подлежащие обсуждению.

13. В случаях организационных преобразований и получения срочных заданий из центра, являющихся новыми по своему существу и требующих напряжения энергии всех местных органов власти, Президиумы Губисполкомов ставят такие задания предметом обсуждения совещаний предуисполкомов.

14. Совещания предсельсоветов и предисполкомов являются совещательными органами, и все их решения и постановления проводятся в жизнь после утверждения таковых Президиумом или соответствующим Исполкомом.

15. На совещаниях обязательно присутствуют заведующие теми отделами Исполкомов, предметы ведения коих обсуждаются, и все заведующие отделами, заинтересованные в даче объяснений и необходимых справок докладчикам с мест.

16. Совещания предсельсоветов и предисполкомов должны продолжаться не более 3-х дней.

17. О работах совещаний при Исполкомах Президиумы Губисполкомов и Уисполкомов обязаны систематически осведомлять через НКВД Президиум ВЦИК» («Изв. ВЦИК» № 28, 9 февраля 1921 г.).

§ 3. Регулярные выезды членов Исполкома и ответственных советских работников в волости и селения.

Впервые этот способ установления связи с широкими массами был испробован в Новгородской губернии, где IX губернский съезд Советов (ноябрь 1919 г.) постановил, чтобы треть членов каждого уездного Исполкома и два члена каждого волостного Исполкома непрерывно были в разъездах по волостям и селам. Удачные результаты полугодового опыта, сообщение о которых было сделано на следующем губсъезде Советов (1 июнь 1920 г.), вызвали, по моему предложению, постановление президиума ВЦИК от 27 мая 1920 г. о командировании $^1/_3$ членов уездных Исполкомов для работ в волостные Исполкомы. Порядок откомандирования и метод работы в волостных Исполкомах членов уездных Исполкомов был подробно разработан НКВД в особом циркуляре (от 20 июня 1920 г.), который мы и приводим здесь полностью:

«В развитие постановления Президиума ВЦИК от 27-го мая с. г. о командировании $^1/_3$ членов Уисполкомов для работ в Волисполкомы, Наркомвнудел считает необходимым установить для руководства Губисполкомов нижеследующие положения:

1. Означенное постановление Президиума ВЦИК преследует, с одной стороны, сохранение постоянной действительной связи со всей многомиллионной крестьянской массой избирателей, приобщая таковую на деле к повседневному советскому строительству, а с другой, преследует обогащение отсталой, бедной силами деревни более испытанными и умелыми работниками.

2. Общее наблюдение за точным исполнением постановления Президиума ВЦИК Уисполкомами, а также руководство работой командированных на места членов Уисполкомов, возлагается на Президиумы Губисполкомов.

3. Считая количество членов Уисполкомов во всех местностях Республики не менее 15-ти, а полномочия депутатов действительными в течение 6-ти месяцев, следует установить определенные очереди делегирования членов Уисполкомов для работ в Волисполкомах.

4. Наркомвнудел считает целесообразным, не ослабляя общей работы Уисполкомов, делегирование в первую очередь тех членов Исполкома, в ведении которых не находится непосредственное заведывание каким-либо отделом из тех 12-ти, кои установлены VII с'ездом Советов для уездных Исполкомов, а также тех из заведующих отделов, которые могут быть освобождены, вследствие поручения одному члену Исполкома двух отделов.

5. Остальные очереди устанавливаются Уисполкомами в их пленарных заседаниях в соответствии с наличием сил и интересами общей работы.

6. Члены Уисполкомов работают в волостных отделах, образованных согласно Положения ВЦИК о Волисполкомах от 18 марта 1920 года.

7. Члены Уисполкомов остаются работать в определенных Волисполкомах не менее 3-х недель.

8. Уисполкомы, сообразуясь с местными условиями и потребностями, определяют, в какие волости работники должны быть командированы в первую очередь, с таким расчетом, чтобы главное внимание было обращено на места, отдаленные и оторванные от уездного центра.

9. На заведующих уездными отделами управления, в связи с вышеуказанным постановлением ВЦИК, падает одна из самых ответственных задач; они обязаны проверить и обследовать на месте волостной и сельский аппараты власти, проверить законность и целесообразность действия предволисполкомов и сельских Советов, принять меры к устранению обнаруженных недочетов, привлекая в необходимых случаях аппараты всех органов Уисполкомов, предавать суду через существующие судебные учреждения должностных лиц за явно преступные действия.

10. Заведующие уездными отделами управления организуют на время своего пребывания в волостях Бюро жалоб.

11. Заведующие уездными Отделами Управления обязаны не только ревизовать и инструктировать предволисполкомов, а через них и председателей сельских Советов, давая им все необходимые раз'яснения и справки, знакомя со всеми новыми декретами, распоряжениями Рабоче-Крестьянского Правительства и постановлениями Губернского и Уездного Исполкомов, но также, главным образом, участвовать в текущей работе Волисполкомов, устраивать собрания сельских

жителей для ознакомления их с мероприятиями Советской власти и раз'яснения им значения и пользы таковых для трудящихся.

12. Завгуботделами управления обязаны за их личной ответственностью внимательно следить за работой делегированных в волости членов Уисполкомов, всячески помогать им на работе и требовать от них строгой отчетности.

13. В деле народного образования постановление Президиума ВЦИК открывает широкие возможности ведения живой пропаганды и агитации среди сельского населения за ликвидацию безграмотности и за другие мероприятия Рабоче-Крестьянского Правительства в области социалистического просвещения трудового народа, почему Губисполкомам необходимо обратить внимание, чтобы заведующие отделами Губнаробраза выработали точные инструкции для работы на местах подведомственных им уездных работников.

14. Члены Уисполкомов по приезде в волость обязаны подробно осветить перед деревенским населением развивающиеся события на Западном фронте и всячески содействовать укреплению сознания крестьянства в необходимости усиления Красной армии, охраняющей революционные завоевания трудового народа от наглых посягательств польских панов—помещиков и богачей.

15. Члены Уисполкомов, приезжая на места, должны стараться ни в коем случае не заменять собой Волисполкомов, работать совместно с ними, уча их на деле методам государственного управления.

16. В тех случаях, когда член Уисполкома не согласен с постановлением Волисполкома чисто местного характера, он уведомляет Президиум Уисполкома, который в порядке общего управления отменяет таковое. Только в тех случаях, когда постановление Волисполкома противоречит декретам центральной власти, член Уисполкома немедленно отменяет таковое постановление, если он имеет на то особое полномочие Президиума Уисполкома.

17. Члены Уисполкомов в своей работе в волостях, особенно в области работы отделов земельного и продовольственного, должны действовать с должным тактом и предусмотрительностью, заранее установив связь со своими губернскими органами, затребовав от них подробных инструкций своей деятельности.

18. Губернские отделы управления, за личной ответственностью их заведующих, составляют месячные сводки о произведенных работах, об их результатах и влиянии на весь губернский советский аппарат; составленные сводки препровождаются в Наркомвнудел; также немедленно сообщается Наркомвнуделу о выехавших на места работниках и о порядке распределения сил в отделах Уисполкомов при откомандированиях.

Необходимо сделать оговорку к п. 4-у этого циркуляра: НКВД, предлагая этот новый способ связи с массами, опасался, что откомандирование части членов уездных Исполкомов может ослабить, по крайней мере, в некоторых Исполкомах, работу уездных отделов при разъездах заведующего и потому рекомендовал «в первую очередь делегировать тех членов Исполкома, в ведении которых не находится заведывание тем или иным отделом Исполкома». Теперь, после года работы в этом направлении, — такого рода опасность не может иметь места. Нельзя руководить отделом, сидя в кабинете; работу уездного отдела можно хорошо поставить, только выезжая на места в волостные Исполкомы и налаживая их работу.

Выполнение указанной в циркуляре работы предполагает составление предварительного плана каждым уездным Исполкомом.

«Отдел управления должен разбить уезд на районы, рассчитать возможность посещения за полгода 2—3 раза каждого волостного Исполкома; Президиумы должны установить порядок, чтобы никто из командированных в волость или село не уезжал без получения соответствующих директив отдела управления. Командируемый должен снабжаться всеми сведениями о положении данного волостного Исполкома, получить его характеристику, указания на его слабые места... Командируемый должен вести дневник своей работы; возвращаясь, он немедленно сдает письменный (или устный: в присутствии заведующего информ. подотделом) доклад, сдает дневник, отдел управления немедленно обрабатывает полученный материал, передает его в отделы и т. д.» (Из доклада тов. Мещерякова на 2-м Тамбовском губ. совещании).

На составление таких письменных заметок, сводок-отчетов по каждой командировке, надо обратить особое внимание, несмотря на все трудности выполнения этого требования. Контроль за работой командированных должен проводиться систематически.

Выезды на места должны быть сделаны обязательными для всех членов всех Исполкомов, начиная с губернского, кончая волостным, и для всех заведующих отделами, даже если они не являются членами Исполкома.

В городах регулярные выезды заменяются выступлениями членов Исполкома и заведующих отделами с докладами на собраниях рабочих и красноармейцев, которые должны устраиваться регулярно, каждую неделю, по заводам и красноармейским частям. Надо ввести в практику давать на таких собраниях разбор того или иного только что опубликованного декрета, особенно затрагивающего интересы широких слоев населения.

§ 4. **Коллективные инструкторские поездки по губернии.** Такого рода поездки начали устраиваться по примеру инстр.-агитационных поездов и пароходов ВЦИК.

Успех этих всероссийских поездок неизбежно привел местных работников к мысли о желательности и необходимости таких поездок в губернском масштабе. Такие поездки, например, были устроены в Костромской и Харьковской губерниях. Тов. Б. Волин дает в «Советской Украине» (№ 4) подробное описание таких поездок и порядок их организации: «Харьковским Губисполкомом утверждено положение об инструкторско-ревизионно-агитационной коллегии (И. Р. А. Коллегия), во главе которой поставлен ответственный товарищ, получивший мандат и от Губисполкома и от Губпарткома. Все отделы Губисполкома, Губсовпрофа, Губженотдел, Губкомсомол имеют в этой коллегии своих лучших представителей. От некоторых наиболее важных учреждений и организаций имеется там по два и даже по три представителя. В общем число участников этой поездки достигает 30 чел.

Как работает этот коллективный инструктор-ревизор-агитатор?

Явившись в уездный город, предупредив заранее об этом местный Упартком и Уисполком, устраивает совместное об'единенное собрание ответственных советских и партийных работников, где политком И. Р. А. Коллегии раз'ясняет смысл и цель поездки и просит председателя Уисполкома вкратце охарактеризировать состояние уезда и работы в нем, затем происходит знакомство местных работников с представителями губернских отделов, и начинается самая работа Коллегии.

Представители Губотделов рассыпаются по отделам, устраивают совещания всех активных сил данного отдела, обследуют учреждения и предприятия, выступают с докладом на соответствующую тему и тому подобное. Состояние отдела записывается инструктором так же, как и намечающиеся предложения.

Одновременно с этим политком выясняет с Президиумом Исполкома и бюро Упарткома положение советской и партийной работы в уезде, намечает общие митинги, заседания, с'езды и конференции. Организуется выпуск газеты, заменяющей подчас на пару дней местную газету, посвященной всецело приезду И.-Р.-А. Коллегии, ее работе, статьям на темы, наиболее важные для данного места, информации о проделанной работе. При политкоме работает бюро жалоб.

Работа в самом городе продолжается дня три. Затем вся коллегия разбивается на группы по четыре-пять человек, во главе ставится наиболее ответственный товарищ и вместе с представителем Уисполкома отправляется в уезд для обследования состояния волостей и сел, для устройства бесед и выяснения местных нужд. Раздача литературы, привезенной ею из города, работа с волшебным фонарем, всестороннее обследование состояния продработы, дезертирства, земельного дела, организации и работы Комнезаможей, устройство деловых заседаний Волисполкома, специальный созыв волсовета

или совещания предсельсоветов, совещания крестьянок, молодежи—вот задачи, стоящие перед каждой группой товарищей, выезжающей на места.

Работа в уезде на местах продолжается обыкновенно дней десять, после чего к условленному дню все члены Коллегии собираются в уездном городе, где устраивают закрытое заседание самой Коллегии, на котором обсуждаются все впечатления от уезда и практические предложения. Надо сказать, что участники поездки пользуются только совещательным голосом на этих собраниях Коллегии; в своем же отделе, где они выступают и как представители Губотдела и как члены И.-Р.-А. Коллегии, их предложения обязательны к исполнению. Все предложения по всем отделам, согласованные друг с другом, в письменном виде поступают на окончательное утверждение политкома.

После этого созывается, как в начале, об'единенное заседание, где политком в обстоятельной речи характеризует весь уезд, останавливается на состоянии работы в отделах и оглашает, наконец, ряд практических предложений, которые передаются в двух экземплярах для предуисполкома и для каждого отдела. Обмен мнениями, раз'яснения и об'яснения дополняют общую картину.

Подробный доклад о состоянии уезда, о предпринятом и совершенном там И.-Р.-А. Коллегией отсылается в Президиум Губисполкома, копия—Губпарткому, а каждый представитель учреждения отсылает в свое губернское учреждение весь относящийся к его работе материал».

Этот способ связи с массами, в силу недостатка работников и технических трудностей его осуществления, еще не нашел достаточно широкого распространения, но достигаемые при его помощи результаты позволяют надеяться, что, при несколько большем внимании к этому делу местных работников, такого рода губернские и уездные коллективные выезды на места быстро войдут в общую практику.

§ 5. Институт практикантов. В постоянную работу наших учреждений надо привлекать в качестве практикантов рабочих и работниц, которые бы на практике обучались делу управления государством. Проф. союзы, отделы по работе среди женщин, коммунист. союз молодежи должны давать постоянно новые кадры таких работников. Их можно привлекать также с широких «беспартийных конференций».

§ 6. Сюда же надо отнести вошедшие в общую практику совместные заседания городского Совета с представителями проф. союзов и фабрично-заводских комитетов, а также устройство заседаний Советов и их Исполкомов в рабочих кварталах, на фабриках и заводах, рекомендованное VIII-м с'ездом Советов и получившее уже широкое распространение.

§ 7. **Широкое ознакомление населения с основными декретами рабоче-крестьянской власти.**

путем их расклейки и правильной рассылки по селам. В этом отношении нами делается очень мало. Население не только сел, но и городов мало знакомо с деятельностью наших органов управления. Газеты не доходят, местные газеты недостаточно обращают внимания на ознакомление широких слоев населения с деятельностью местных и центральных органов власти. Летом прошлого года я видел расклеенный в одном уездном городе номер местной «Росты»: ряд сообщений из Америки, Мексики и т. п., и ни строки о деятельности местного или губернского Исполкома. В волости декреты доходят еще реже. Товарищи обычно указывают, что мешает этому недостаток бумаги. Нужно устраивать разбор декретов, раз'яснение их в клубах, в избах-читальнях, на сельских с'ездах, в кружковых беседах и т. п. Можно организовать пересылку одного экземпляра декрета через сельские Советы из одного села в другое с тем, чтобы он был прочитан на сельских собраниях.

Мы указали лишь получившие более или менее широкое распространение формы связи органов управления с широкими слоями населения. Чем больше будет уделяться внимания этой стороне нашей работы, тем богаче и разнообразнее станут эти формы связи. Будут выдвинуты новые формы, которые позволят привлекать к делу управления все новые и новые кадры советских работников из наиболее отсталых слоев пролетариата, деревенской бедноты и среднего крестьянства.

XI. О взаимоотношениях центральных и местных органов.

Принцип двойной зависимости. Исполком и Народные Комиссариаты. Право Исполкомов отменять распоряжения Наркоматов. Право отвода заведующих отделами. Порядок сношений местных органов с Народными Комиссариатами, Совнаркомом и Президиумом ВЦИК.

§ 1. В предыдущих главах мы ознакомились с деталями строения отдельных органов местной власти. Теперь необходимо рассмотреть отношения этих частей, во-первых, к об'единяющему их местному органу—Исполкому или его Президиуму, а во-вторых, к соответствующим Народным Комиссариатам, к центральной власти, об'единяющей работу отдельных частей всего аппарата государственного управления.

Советское государственное здание построено, как это было указано в первой главе, на принципе двойной зависимости каждой его части: от местного Исполкома и от центральной власти. Но этот принцип воплощался в жизнь лишь постепенно, по мере роста и укрепления Советской власти. В первое время после октябрьской революции Советская Россия представляла из себя ряд самостоятельных, не связанных с единым центром Советов. Эти городские и сельские Советы, об'единенные лишь общей ненавистью к эксплоататорам и общностью борьбы с ними, устанавливали формы организации власти в зависимости от местных условий, не признавая никакого вмешательства со стороны «центра». «Вся власть на местах»—таков был их лозунг.

В ходе борьбы эти раздробленные Советы принуждены были вступать в связь друг с другом, возникали волостные, уездные и губернские об'единения, столь же ни от кого независимые Казанская, Калужская и др. республики. Между тем, как интересы трудящихся в их борьбе с разбитыми в бою но еще упорствующими эксплоататорами требовали об'единения всех разрозненных между собою органов борьбы, эти независимые Советы и «Республики» решительно сопротивлялись всяким попыткам высшей Советской власти централизовать их. «В архивах Н. К. В. Д. не мало найдется примеров такой упорной борьбы за полную, абсолютную, в ущерб интересам других Советов, власть Советов у себя, на месте. Не мало пришлось затратить советскому центру усилий, чтобы путем раз'яснения, посылок специальных инструкторов, а подчас и репрессий, подчинить общесоветской воле и направить в русло единой советской работы работу всех этих разбросанных по безграничной русской равнине разрозненных рабочих и крестьянских Советов». Такими словами характеризует этот период один из наиболее активных работников НКВД покойный тов. Тихомиров.

Этот процесс постепенно изживался, разрозненность отдельных органов власти уступала постепенно место стройной системе связанных между собой и с центром Советов. Первый с'езд председателей Губисполкомов и заведующих Отделами Управления (июнь 1918 г.) констатировал, что «раздробленность Советов, неподчинение их центру окончательно изжиты, что неправильное, вредное толкование лозунга «вся власть Советам на местах», как своего рода независимость от общесоветского центра безвозвратно прошло». Это положение было закреплено затем Конституцией, указавшей, что основная задача момента заключается в установлении диктатуры городского и сельского пролетариата в виде мощной Всероссийской Советской Власти (п. 9), что «вся власть в пределах Р. С. Ф. С. Р. принадлежит всему рабочему населению страны» (п. 10) и что местные органы власти (с'езды Советов, Советы и их Исполнительные Комитеты) являются высшей в пределах данной территории властью «в границах своего ведения» (п. 56 и п. 60). По утвержденному Конституцией плану строения центральной власти начали строиться и местные органы, Исполкомы с их отделами, но одновременно с этим начал пробиваться ведомственный сепаратизм: отделы Исполкома стали иногда рассматриваться не как части одного целого—Исполкома и ему подчиненные, а как органы, подведомственные лишь центральным Комиссариатам. В то же время и сами отделы иногда отрывались от своего местного центра и заявляли, что они подчинены центральной власти, а не Исполкому. Результатом этого явилось измельчание работы некоторых уездных и губернских Исполкомов, в то время, как в отделах шла громадная творческая работа. Со стороны Исполкомов проявлялась резкая оппозиция этому ведомственному сепаратизму, в результате чего принцип двойной зависимости всякого отдела начал постепенно

входить в общее сознание, как единственно правильный и единственно возможный принцип строительства советского аппарата власти и нашел свое закрепление на VII-м с'езде Советов, определившем взаимоотношение отделов Исполкома к Исполкому в целом и к центральной власти. VIII-ой с'езд Советов пришел к этому вопросу дополнительные постановления, которые представляют из себя отчасти формулировку логически вытекающих выводов из постановлений по этому же вопросу VII-го с'езда Советов и уже осуществлявшихся на практике, отчасти добавление к этим постановлениям, как дальнейшее развитие принципа, лежащего в основе постановлений VII-го с'езда.

§ 2. Краткий анализ постановлений VII-го и VIII-го с'ездов Советов о взаимоотношениях центральных и местных органов позволит охватить весь этот вопрос в его целом.

Согласно постановления VII-го с'езда, Исполком, как агент государственной власти, избираемый с'ездом Советов данной административной единицы, подчиняется вышестоящему Исполкому, В. Ц. И. К. и Совнаркому (§ 1. раздел V). Постановления Исполкома могут быть отменены только этими органами. Ни один из Народных Комиссариатов не может отменить непосредственно какое-либо из постановлений Исполкома. Если Народный Комиссариат находит какое-либо из постановлений Исполкома неправильным, не соответствующим основному закону и декретам Советской власти или нецелесообразным, не отвечающим интересам трудящихся, то он не имеет права предписать Исполкому отменить это постановление. Он должен обратиться с предложением об отмене его, указывая мотивы отмены, или в вышестоящий Исполком, напр., в Губернский Исполком, если дело идет о постановлении, принятом уездным Исполкомом, или в ВЦИК, или Совнарком, если дело идет о постановлении Губисполкома. Таким образом, каждый Народный Комиссариат, руководящий работой своего ведомства на местах через соответствующий отдел Исполкома, наблюдает за работой Исполкома в части, касающейся его ведомства.

С другой стороны, согласно § 9 постановления VII-го с'езда, Исполнительный Комитет не имеет права не выполнять, «приостанавливать проведение в жизнь» распоряжений Народных Комиссариатов, данных в порядке, указанном в § 10-м постановления VII-го с'езда.

§ 10-й прежде всего устанавливает, что Народные Комиссариаты все свои распоряжения дают лишь соответствующим отделам Исполкома, а не непосредственно Исполкому, посылая ему в особо важных случаях копии своего распоряжения отделу. Этим, конечно, не исключены те случаи, когда постановлением Совета Народных Комиссаров или Президиума ВЦИК возлагается проведение какого-либо мероприятия на весь Исполком в целом, под ответственностью его Президиума или его председателя и когда соответствующий Народный Комиссариат, на которого возлагается наблюдение за исполнением постановления верховного органа, передает это распоряжение непосредственно

Президиуму Исполкома, указывая иногда в отдельной инструкции порядок проведения этого постановления и представления отчетности.

Во-вторых, согласно § 10, Народные Комиссариаты издают лишь «подведомственные» распоряжения, т.-е. распоряжения, касающиеся лишь предметов ведения данного Комиссариата. Поэтому, если распоряжение какого-либо из Народных Комиссариатов выходит за пределы ведения данного Комиссариата, затрагивает сферу ведения другого комиссариата, то оно должно даваться соответствующим отделам как распоряжение нескольких заинтересованных Народных Комиссариатов. Этим устраняется та несогласованность распоряжений центральных органов власти, которая иногда мешает планомерности работы Исполкомов.

Данное в этом порядке распоряжение Народного Комиссариата должно точно и быстро выполняться как отделом, так и Исполкомом в целом, который несет за это такую же ответственность, как и заведующий отделом (§ 5). Отдел, подчиненный, с одной стороны, Исполкому, с другой—соответствующему Народному Комиссариату (§ 7), обязан выполнить постановление Народного Комиссариата. Если он почему-либо находит его невыполнимым, то он не может приостановить проведение его в жизнь; он обязан немедленно сообщить Президиуму Исполкома об этом, изложить перед ним мотивы, почему данное распоряжение считает он невыполнимым. Президиум Исполкома обсуждает вопрос, взвешивает убедительность доводов заведующего отделом и в итоге или признает доводы отдела недостаточными и отвергает их, или, соглашаясь с ними, обращается с представлением об отмене изданного распоряжения в органы, которым Исполком непосредственно подчинен (в Губ. Исполком, в Совет Народных Комиссаров или ВЦИК), одновременно уведомляя об этом издавший распоряжение Народный Комиссариат. Давая Исполкому право представлять свои соображения об отмене распоряжений Народных Комиссариатов, постановление VII-го с'езда в то же время не дозволяет приостанавливать проведение в жизнь распоряжений Народных Комиссариатов, подлежащих, по мнению того или иного Исполкома, отмене. Этим достигается согласованность работы всех местных органов Советской власти: распоряжение, данное Народным Комиссариатом, может касаться не только одной губернии, но и целой местности или всего государства, от быстрого его проведения всеми Исполкомами может зависить успех предлагаемого мероприятия.

Таким образом, VII-м с'ездом Советов было установлено: 1) постановления Исполкома не могут быть отменяемы Народными Комиссариатами и 2) постановления Народных Комиссариатов не могут быть отменяемы Исполкомами. Как постановление Исполкома (Губисполкома), так и постановление Народного Комиссариата может быть отменено лишь высшими органами власти —Советом Народных Комиссаров или В. Ц. И. К-ом.

Эти основные положения, логически вытекавшие из указанных выше постановлений VII с'езда (§§ 1, 9 и 10) и иногда на-

практике нарушавшиеся той или другой стороной, и были закреплены VIII-м с'ездом особыми постановлениями:

«Постановления местных с'ездов Советов могут быть отменяемы лишь вышестоящими с'ездами, их Исполкомами, ВЦИК или его Президиумом.

Постановления Исполкомов и их президиумов могут быть отменяемы вышестоящими с'ездами, Исполкомами, их президиумами, ВЦИК, его Президиумом и Совнаркомом.

Распоряжения Народных Комиссариатов могут быть отменяемы ВЦИК, его Президиумом и Совнаркомом.

Непосредственно Исполкомам и их президиумам имеют право давать предписания только вышестоящие Исполкомы, их президиумы, ВЦИК, его Президиум и Совнарком». (Разд. IV, § 1, 2 и 5).

Наркоматы издают свои постановления и распоряжения лишь в пределах своей компетенции, точно указанных в соответствующих декретах В. Ц. И. К., его Президиума и Совнаркома (§ 3, разд. III).

Отныне постановления местных органов и не только с'ездов Советов, но и Исполкомов и их Президиумов могут быть отменяемы только теми центральными органами, коим эти местные органы подчинены. При этом постановления с'ездов Советов могут быть отменяемы лишь ВЦИК и его Президиумом; постановления же Исполкомов и их Президиумов кроме того еще Сов. Нар. Комиссаров.

В соответствии с этим, предписания Исполкомам могут давать лишь вышестоящие Исполкомы, их Президиумы и Совнарком (§ 5). Народные Комиссариаты могут давать распоряжения лишь соответствующим отделам Исполкома, причем VIII-й с'езд дал более точное определение понятия «подведомственные распоряжения», установив, что «компетенция каждого ведомства должна быть точно определена соответствующими декретами В. Ц. И. К., его Президиума и Совнаркома» (§ 3).

§ 3. Установление этих общих принципов позволяет легко разрешать на практике те случаи, когда возникает разногласие между распоряжением Народного Комиссариата и постановлением Исполкома. Случаи эти бывают двоякого рода.

Первый случай.—Народный Комиссариат дает распоряжение по вопросу, по которому имеется уже постановление Исполкома, расходящееся по существу с распоряжением Народного Комиссариата. Например, Народный Комиссариат Внутренних Дел дает распоряжение отделу управления, приказом по милиции, о переводе известного числа командного состава милиционеров из Нижнего Новгорода в Владимирскую губернию. До получения этого распоряжения Президиум Нижегородского Губисполкома предписал Губернскому Управлению милиции перевести из Нижнего Новгорода часть милиции в один из уездов губернии. Получив эти два предписания, заведующий отделом управления, а также и начальник милиции, оказывается в затруднительном положении. Он не может не выполнить приказа НКВД, так как это предписание является, согласно § 23 Положения о

милиции, боевым приказом. В то же время он должен выполнить и предписание местного Президиума, который, учитывая местные условия, счел необходимым сделать переброску милиции в другой уезд. Какой из этих приказов он должен выполнить, если одновременное выполнение обоих приказов невозможно?

Действуя согласно постановлению VII-го съезда, заведующий отделом управления должен немедленно поставить об этом в известность Президиум. Последний находит, что перевод части милиции из Нижегородской губернии по условиям момента, когда требуется усилить милицию одного из уездов, может повлечь нежелательное ослабление охраны порядка в губернии. Тем не менее он обязан выполнить приказ НКВД, он должен уведомить, пользуясь всеми средствами быстрого сношения (телеграфом, телефоном, посылкой курьера и т. п.), о создавшемся положении НКВД или Совнарком, но до тех пор, пока вопрос находится в стадии разрешения, он должен все-таки выполнить приказ НКВД, данный им отделу управления. Почему в таком случае выполняться должен приказ Комиссариата, а не приказ местной власти?

Центральный орган власти, НКВД, давая распоряжение, исходит из учета положения не одной только губернии, а целого района, всей Республики, при этом учете он принимал в соображение и положение Нижегородской губернии. Президиум Исполкома, учитывая положение своей губернии, конечно, не ставил выше всего «интересы своей колокольни». Для него, как проводника распоряжений центральной власти, интересы своей губернии, конечно, не играли такой роли, выше их он ставил интересы всей пролетарской Российской Республики, но он не мог учесть настолько правильно и детально условия всего района, нескольких губерний, как это должен делать центральный орган. Если этот учет сделан был им неправильно и в результате его неправильного распоряжения нанесен ущерб интересам трудящихся, то он должен будет понести ответственность перед высшими органами Республики за неумелое руководство возложенным на него делом.

Мы намеренно взяли в качестве примера случай, где распоряжение Нар. Комиссариата является «боевым приказом, невыполнение которого влечет наказание, как за невыполнение боевых приказов» (§ 23 Положения о милиции), чтобы ярче оттенить значение распоряжений центральных органов власти в сравнении с распоряжениями местной власти. Но сказанное выше приложимо ко всякому другому случаю. Центральные органы власти обязаны, делая свои распоряжения, учитывать условия всей Республики, а в том числе и той местности, куда направляется распоряжение. Там, где требуется быстрота действия, где потеря одного дня может иметь тяжкие для Республики последствия, центральный орган действует, не сносясь предварительно с местным Исполкомом. В других случаях, где это допустимо, желательно и даже иногда необходимо предварительное сношение с отделом Исполкома или с Исполкомом, необходимо

получить их заключение. Напр., гр. X является в НКВД и жалуется, что его неправильно «уплотнили». Было бы ошибочно, если бы Н. К. В. Д., выслушав только одну сторону, сделал жилищному подотделу распоряжение, отменяющее его постановление, иногда подтвержденное уже постановлением Исполкома. В этом случае запрос местного органа, предложение рассмотреть это дело в Президиуме Исполкома и получение от него материалов только будет способствовать более правильному, а иногда и более быстрому разрешению дела.

Этот порядок разрешения дел устанавливает тесную связь местных органов власти с высшими органами, давая возможность Совету Нар. Комиссаров и Президиуму ВЦИК следить за работой как Исполкомов, так и Народных Комиссариатов. Представления Исполкомов в СНК или Президиум ВЦИК об отмене постановлений Нар. Комиссаров и обратно будут обсуждены в СНК или Президиуме ВЦИК, которые в каждом таком случае будут иметь возможность проверить, насколько правильно ведет работу данный Нар. Комиссариат, и будут привлекать к ответственности за неправильные распоряжения.

Другой случай.—Народный Комиссариат делает распоряжение, касающееся его ведомства, отделу Исполкома. Отдел Исполкома, считая его почему-либо неисполнимым, обращается в Президиум; последний, соглашаясь с доводами отдела, выносит решение, обратное тому, которое содержится в распоряжении Нар. Ком-та. Получается в итоге два распоряжения, противоречащие между собой, и заведующий отделом, ссылаясь на постановление Президиума, не выполняет распоряжение Нар. Ком-та. Правильно ли это? Согласно ли это с постановлениями VII-го и VIII-го с'ездов? Нет. Постановление VII-го с'езда устанавливает определенно, что Президиум не вправе приостанавливать проведение в жизнь распоряжений Наркоматов, все равно: производится ли эта приостановка прямой отменой этого распоряжения или принятием постановления, ему противоположного. Президиум в данном случае может только войти с предложением об его отмене в высший орган власти.

Исходной точкой при разрешении того или другого случая является положение о двойной зависимости отделов Исполкома: отдел подчинен и обязан исполнять все предписания и распоряжения местного Исполкома и соответствующего Нар. Ком-та. И всякий раз, когда имеется несогласованность между распоряжениями этих двух органов власти, вопрос переносится на разрешение высшего органа, при чем до разрешения вопроса высшим органом распоряжение Нар. Ком-та должно проводиться в жизнь отделом.

§ 4. Не отменяя этого установленного VII-м с'ездом общего правила, VIII-й с'езд внес в него одно значительное ограничение— это предоставление Исполкомам права приостанавливать в строго определенных случаях распоряжение Нар. Комиссариатов:

«Приостановка проведения в жизнь каких-либо распоряжений отдельных Народных Комиссариатов допустима только в исклю-

чительных случаях, при явном несоответствии данного распоряжения постановлениям Совнаркома или ВЦИК, по постановлению Губисполкома и под коллективной судебной ответственностью последнего. О приостановлении и о своих соображениях о необходимости отмены данного распоряжения Губисполком немедленно сообщает Президиуму ВЦИК и соответствующему Народному Комиссариату и в Совнарком. Президиум ВЦИК постановляет о привлечении к суду виновной стороны, т.-е. либо Наркома, либо Губисполкома, неправильно приостановившего распоряжение Наркомата.

Те же права на тех же основаниях предоставляются уездным Исполкомам в отношении местных распоряжений Губернских Отделов» (разд. IV, § 3).

Это право отмены касается лишь н е з а к о н о м е р н ы х распоряжений, нарушающих соответствующие распоряжения верховных органов ВЦИК и Совнаркома. Это постановление VIII-го с'езда не имеет ничего общего с теми предложениями, которые делались некоторыми товарищами до VII-го с'езда и более яркая формулировка которых дана была тов. П о л и д о р о в ы м: «Постановления коллегий Нар. Комиссариатов и в особенности отдельных лиц этих коллегий не имеют безусловной обязательности и могут быть изменены или совсем не применены Губисполкомами, если последние признают, что по м е с т н ы м у с л о в и я м данное распоряжение не применимо» (Соц. строительство. Орган Московск. Губисполкома № 3). Эта точка зрения, отражавшая неорганизованность начального периода Советского строительства, не нашла себе подтверждения на VII-м с'езде и даже отзвуков ее не слышалось на VIII-м с'езде. VIII-й с'езд не предоставил Исполкомам права отменять распоряжения Нар. Комиссариатов в тех случаях, когда они, по мнению данного Исполкома, оказываются неприменимыми по местным условиям, когда Исполком находит их почему-либо «нецелесообразными». Отмене могут подлежать лишь «незакономерные» распоряжения, распоряжения «явно несоответствующие постановлениям Совнаркома и ВЦИК». При обсуждении вопроса о выполнении того или иного распоряжения Нар. Комиссариата, Исполком не может входить в обсуждение п о с у щ е с т в у полученного отделом Исполкома распоряжения: насколько оно выполнимо по местным условиям, но лишь формально, насколько оно согласовано с постановлениями верховных законодательных органов. И только в случае противоречия последним, Исполком может применить к нему § 3 IV-го раздела постановлений VIII-го с'езда о Советском строительстве. В тех же случаях, когда Исполком, не находя в распоряжении Нар. Комиссариата элемента незаконности, считает его неприменимым по местным условиям, Исполком должен применить порядок, установленный § 9 V-го раздела постановлений VII-го с'езда и детально разобранный выше, т.-е. не приостанавливая его выполнение, обжаловать в С. Н. К. или ВЦИК.

Кроме того, VIII-й с'езд, исходя из той мысли, что отмена распоряжений центральных органов местными органами может

внести в некоторых случаях расстройство в работу государственного аппарата, счел необходимым осуществление этого права Исполкомами обставить рядом условий, которые гарантировали бы правильное его применение. Эти условия следующие: 1) требуется постановление Исполкома, а не только его Президиума, 2) создается коллективная судебная ответственность Исполкома и 3) создается судебная ответственность Нар. Комиссара за распоряжения Народного Комиссариата, т.-е. не только за распоряжения, подписанные им самим, но и членами коллегии Комиссариата. Это последнее условие имеет и организационное значение, оно будет способствовать созданию большей организационной сплоченности отделов внутри Нар. Комиссариата и устранит ту несогласованность распоряжений, исходящих из одного и того же Нар. Комиссариата, которая иногда так резко ощущается на местах.

§ 5. Тот же принцип двойной зависимости положен в основу порядка назначения заведующих отделами (§ 4). Заведующий избирается Исполкомом, Народному Комиссару предоставляется право заявлять отвод заведующего, т.-е. Народный Комиссар должен представить местному Исполкому свои соображения, почему он считает избранное Исполкомом на должность заведующего лицо непригодным для этой должности. Исполком или соглашается с ним и отстраняет данное лицо от занимаемой им должности, или не соглашается и передает разрешение вопроса высшей инстанции. Этим обеспечивается подбор лучших работников на ответственные должности, оценка пригодности каждого работника. Это не всегда бы достигалось при системе «утверждения», когда заведующий отделом утверждается в должности соответствующим Нар. Ком-том. Утверждение в должности на практике свелось бы к одной формальности: не всегда зная всех местных работников, Наркомат чисто формально утверждал бы представляемые ему кандидатуры, не входя в оценку пригодности данного работника.

§ 6. Определив взаимоотношения между центральным и местным органом Советской власти, VII-й с'езд установил также порядок сношения между ними. Раньше очень часто волостные и уездные Исполкомы обращались со всякого рода делами непосредственно в центр, в Народные Комиссариаты. С другой стороны, Народные Комиссариаты давали свои распоряжения непосредственно уездным отделам, не уведомляя об этом губернские отделы. На практике это вносило несогласованность в работу местных органов: губернский Исполком не мог следить за правильностью работы подчиненных ему уездных и волостных Исполкомов.

Для устранения этого некоторыми Исполкомами запрещалось уездным и волостным Исполкомам и их отделам сноситься непосредственно с губернскими отделами и Народными Комиссариатами, минуя промежуточные инстанции, и выставлялось требование запретить Наркомам сноситься с уездными и волостными отделами, минуя губернские отделы.

Теперь установлен однообразный порядок; как общее правило, высшие и низшие органы сносятся между собой в порядке инстанций, т.-е. Нар. Комиссариат с уездным отделом сносится через губернский; губернский с волостным через уездный, и, наоборот, уездный отдел сносится с Народным Комиссариатом через губернский и т. д. Но это не лишает как Народные Комиссариаты, так и низшие органы права сноситься между собой непосредственно, когда это будет признано ими необходимым. Мы должны обратить здесь особенно внимание на допустимость сношений низших инстанций (волостных и уездных отделов и Исполкомов) непосредственно с центром «во всех случаях, когда это признано ими необходимым», так как до сих пор наблюдаются еще отдельные случаи, когда Губисполкомы привлекают к ответственности уездные Исполкомы за их непосредственное обращение в Народный Комиссариат. Уездный Исполком или его отдел, раз он считает это необходимым, имеет право обращаться в центр и Губисполком не имеет права входить в разбор основательности мотивов его для обращения в центр или привлекать к ответственности, в случае признания Губисполкомом недостаточности этих мотивов. Резолюция VII-го с'езда говорит ясно и определенно, что необходимость обращаться непосредственно в высший орган определяется самими низшими инстанциями. Органы власти трудящихся должны быть в постоянном, возможно близком общении с массами и не только всякий орган власти, всякое учреждение, но и каждый трудящийся в Советской России должен иметь право и возможность свободно обращаться с изложением своих нужд и запросов ко всем органам власти. Необходимо лишь требовать, чтобы, в случае непосредственного обращения в высший орган, уведомлялись об этом промежуточные инстанции. Если отдел уездного Исполкома обращается с каким-либо особенно срочным делом непосредственно в Народный Комиссариат, то он должен уведомить об этом губернский отдел. Это лишь ускорит разрешение дела, так как при разборе дела уездного Исполкома Народному Комиссариату придется все равно запросить губернский Исполком, как орган, ближе стоящий к уездному Исполкому, имеющий возможность на месте разобрать дело, опросить все заинтересованные в деле стороны. На это потребуется время, которое было бы сокращено, если бы уездный Исполком, обращаясь в «центр», уведомил губернский Исполком и последний, не ожидая запроса из «центра», направил бы туда свое заключение по делу и необходимые материалы.

§ 7. В какой же центральный орган (в Совнарком или в Президиум ВЦИК) направляются Исполкомами дела, подлежащие разрешению центральной власти?

В постановлениях VII и VIII-го с'ездов Советов выделен ряд вопросов, которые должны рассматриваться Президиумом ВЦИК. Это:

1) вопросы административно-хозяйственного деления (пост. VIII-го с'езда, разд. II, п. 3);

2) отмена постановлений местных с'ездов Советов (пост. VIII-го с'езда, разд. IV, п. 1);

3) разногласия, возникающие в связи с отводом заведующих отделами (пост. VII-го с'езда, § 4);

4) утверждение решений местных органов о слиянии Исполкомов (пост. VII-го с'езда, § 14), а равно и о слиянии отделов Исполкома, как предварительная стадия слияния Исполкома (последующее раз'яснение Президиума ВЦИК);

5) вопросы и конфликты, касающиеся взаимоотношений между Наркоматами, главками и центрами, с одной стороны, и местными Исполкомами — с другой (пост. VIII-го с'езда, разд. II, п. 2).

В последнюю группу вопросов входят, как часть, вопросы, указанные в п.п. 3-м и 4-м VIII-го с'езда Советов; об'единив отдельные вопросы, переданные VII-м с'ездом решению Президиума ВЦИК, VIII-й с'езд установил, что все организационные вопросы, которые могут возникнуть в ходе работы из установленных взаимоотношений между центральными и местными органами, должны в конечном счете разрешаться Президиумом ВЦИК. Сюда же надо включить и вопросы, отнесенные VII-м с'ездом к ведению Совнаркома, а именно: закрытие существующих отделов Исполкома и образование новых отделов.

Передача указанных выше вопросов, конечно, не устанавливает самого порядка направления этих дел. Вопросы, подлежащие окончательному решению Президиума ВЦИК, могут предварительно рассматриваться в Совнаркоме, если Совнарком найдет это необходимым, по своей инициативе или по предложению заинтересованного Наркомата. Например, вопросы о закрытии того или иного отдела Исполкома не могут быть совершенно из'яты из ведения Совнаркома. Закрытие отдела, через который Народный Комиссариат осуществляет свое руководство вверенной ему отраслью управления, не может происходить без участия Совнаркома, как органа, коему «принадлежит общее управление делами РСФСР». Закрытие того или иного отдела Исполкома, внося изменение в структуру местных органов управления, может неблагоприятно отразиться на проведении возложенных конституцией на Совнарком задач, на осуществлении «мер, необходимых для правильного и быстрого течения государственной жизни». Точно также может оказаться необходимым предварительное решение Совнаркома по тем или иным вопросам административно-хозяйственного деления. Но принятые по всем этим вопросам решения Совнаркома подлежат окончательному утверждению Президиума ВЦИК или ВЦИК.

Кроме этой группы вопросов, подлежащих, согласно постановлений Всероссийских с'ездов Советов, утверждению Президиума ВЦИК, VII-м и VIII-м с'ездами Советов выделена группа вопросов, которые подлежат разрешению или Совнаркома или Президиума ВЦИК. Это вопросы, связанные с проведением на местах распоряжений Народных Комиссариатов:

1) представления губернских Исполкомов и их Президиумов об отмене распоряжений Наркоматов (постан. VII-го с'езда разд. V, п. 9; пост. VIII-го с'езда, разд. IV, п. 2);

2) представления Наркоматов об отмене постановлений Губ. Исполкомов (постан. VIII-го с'езда, разд. IV, п. 1);

3) приостановка, в определенно указанных сулчаях, распоряжений Наркоматов (постан. VIII-го с'езда, разд. IV, п. 3), при чем окончательное решение по этим делам и привлечение виновных к суду выносится Президиумом ВЦИК.

Дальнейший порядок направления указанных выше дел определяется конституцией и постановлениями с'ездов: все вопросы, указанные в ст. 41 и 49 Конституции, поступают из Совнаркома в ВЦИК через его Президиум и в общем порядке или утверждаются Президиумом ВЦИК, на основании предоставленных ему прав (постан. VII и VIII-го с'ездов Советов о Президиуме ВЦИК), или передаются им на рассмотрение и утверждение ВЦИК.

Внесение этих «исполкомских» вопросов в Совнарком имеет большое значение: оно связывает Совнарком с местными органами управления и координирует деятельность отдельных Наркоматов в области их руководства местными органами управления.

Местные Исполкомы входят в Совнарком по всем своим делам через Народный Комиссариат Внутренних Дел, при чем отделы Исполкома могут обращаться в Совнарком только через Президиум Исполкома, который об'единяет работу всех отделов и заключение которого необходимо по вопросам, возбуждаемым тем или иным из его отделов. Постоянным докладчиком в Совнаркоме является Нар. Ком. Вн. Дел, который по всем поступающим в Совнарком от Исполкомов делам обязан представить свое заключение. Местным Исполкомам предоставляется право посылать на заседания Совнаркома отдельных своих докладчиков. Такой порядок сношений местных Исполкомов с Совнаркомом установлен декретом Совнаркома от 15 февраля 1921 года («Изв. ВЦИК» № 35).

В Президиуме ВЦИК значительная часть «исполкомских» вопросов также рассматривается по представлению или докладу Нар. Ком. Вн. Дел, в задачи которого, как исполнительного аппарата Президиума ВЦИК, входит организация органов местного управления и наблюдение за их деятельностью, и которому принадлежит право входить в Президиум ВЦИК с представлениями, во 1-х, об отмене незакономерных и нецелесообразных постановлений Советов и с'ездов Советов и их Исполкомов, во 2-х, о разрешении разногласий Исполкомов о компетенции их власти.

———

ПРИЛОЖЕНИЯ.

1. Конституция Р. С. Ф. С. Р.

Б. ОРГАНИЗАЦИЯ СОВЕТСКОЙ ВЛАСТИ НА МЕСТАХ.

ГЛАВА ДЕСЯТАЯ.

О с'ездах Советов.

53. С'езды Советов составляются следующим образом:

а) Областные—из представителей городских Советов и уездных с'ездов Советов, по расчету 1 деп. на 25 тыс. жителей, а от городов—по 1 депутату на 5 тысяч избирателей, но не более 500 делегатов на всю область,—либо из представителей губернских с'ездов Советов, избираемых по той же норме, если этот с'езд собирается непосредственно перед областным с'ездом Советов.

б) Губернские (окружные)—из представителей городских Советов и волостных с'ездов Советов, по расчету 1 деп. на 10 тысяч жителей, а от городов по 1 депутату на 2 тысячи избирателей, но не свыше 300 депутатов на всю губернию (округ), при чем, в случае созыва уездного с'езда Советов непосредственно перед губернским, выборы производятся по той же норме не волостными, а уездным с'ездом Советов.

в) Уездные (районные) —из представителей сельских Советов, по расчету 1 депутат на 1 тысячу жителей, но не свыше 300 депутатов на весь уезд (район).

г) Волостные—из представителей всех сельских Советов волости, по расчету 1 депутат на каждые 10 членов Совета.

Примечание 1. В уездных с'ездах Советов участвуют представители Советов городов, население которых не превышает 10 тыс. человек; сельские Советы местностей, насчитывающих менее 1 тысячи человек населения, для избрания депутатов на уездный с'езд Советов об'единяются.

Примечание 2. Сельские Советы, насчитывающие менее 10 членов, посылают на волостной с'езд Советов по 1 представителю.

54. С'езды Советов созываются соответствующими по территории исполнительными органами Советской власти (Исполнительными Комитетами) по усмотрению последних или по требованию Советов местностей, насчитывающих не менее $1/3$ всего населения данного района, но, во всяком случае, не реже двух раз в год по области, одного раза в три месяца по губернии и уездам и одного раза в месяц по волости.

55. С'езд Советов (областной, губернский, уездный, волостной) избирает свой исполнительный орган—Исполнительный Комитет, число членов которого не должно превышать: а) по области и губернии—25, б) по уезду—20, в) по волости—10. Исполнительный Комитет всецело ответственен перед избравшим его с'ездом Советов.

56. В границах своего ведения с'езд Советов (областной, губернский, уездный, волостной) есть высшая в пределах данной территории власть; в период же между с'ездами такой властью является Исполнительный Комитет.

ГЛАВА ОДИННАДЦАТАЯ.

О Советах депутатов.

57. Советы депутатов образуются:

а) В городах—по расчету 1 депутат на каждые 1.000 человек населения, но в числе не менее 50 и не более 1.000 членов.

б) В селениях (деревнях, селах, станицах, местечках, городах с населением менее 10.000 человек, аулах, хуторах и пр.) по расчету один депутат на каждые 100 человек населения, но в числе не менее 3 и не более 50 депутатов на каждое селение.

Срок полномочий депутатов—3 месяца.

Примечание. В тех сельских местностях, где это будет признано осуществимым, вопросы управления разрешаются общим собранием избирателей данного селения непосредственно.

58. Для текущей работы Совет депутатов избирает из своей среды исполнительный орган (Исполнительный Комитет), в количестве не свыше 5 человек в селениях, а в городах по расчету 1 на каждые 50 членов, но не менее 3 и не более 15 (Петербург и Москва не более 40). Исполнительный Комитет всецело ответственен перед избравшим его Советом.

59. Совет депутатов созывается Исполнительным Комитетом по усмотрению последнего или по требованию не менее половины членов Совета, но не реже 1 раза в неделю в городах и 2 раза в неделю в селениях.

60. В границах своего ведения Совет, а в случае, предусмотренном в § 57 (примечание), общее собрание избирателей есть высшая в пределах данной территории власть.

ГЛАВА ДВЕНАДЦАТАЯ.

О предметах ведения органов Советской власти на местах.

61. Областные, губернские, уездные и волостные органы Советской власти, а также Советы депутатов имеют предметом своей деятельности:

а) проведение в жизнь всех постановлений соответствующих высших органов Советской власти;

б) принятие всех мер к поднятию данной территории в культурном и хозяйственном отношениях;

в) разрешение всех вопросов, имеющих чисто местное (для данной территории) значение;

г) об'единение всей советской деятельности в пределах данной территории.

62. С'ездом Советов и их Исполнительным Комитетам принадлежит право контроля над деятельностью местных Советов (т.-е. областным—право контроля над всеми Советами данной области, губернским—над всеми Советами данной губернии, кроме городских, не входящих в состав уездных с'ездов Советов и т. д.), а областным и губернским с'ездам Советов и их Исполнительным Комитетам, кроме того,—право отмены решений действующих в их районе Советов, с извещением об этом в важнейших случаях Центральной Советской власти.

63. Для выполнения возложенных на органы Советской власти задач при Советах (городских и сельских) и Исполнительных Комитетах (областных, губернских, уездных и волостных) образуются соответствующие отделы во главе с заведывающими отделами.

РАЗДЕЛ ЧЕТВЕРТЫЙ.

АКТИВНОЕ и ПАССИВНОЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО.

ГЛАВА ТРИНАДЦАТАЯ.

64. Правом избирать и быть избранными в Советы пользуются независимо от вероисповедания, национальности, оседлости и т. п. следующие обоего пола граждане Российской Социалистической Федеративной Советской Республики, коим ко дню выборов исполнилось восемнадцать лет:

а) Все добывающие средства к жизни производительным и общественно-полезным трудом, а также лица, занятые домашним хозяйством, обеспечивающим для первых возможность производительного труда, как-то: рабочие и служащие всех видов и категорий, занятые в промышленности, торговле, сельском хозяйстве и проч., крестьяне и казаки-земледельцы, не пользующиеся наемным трудом с целью извлечения прибыли.

б) Солдаты Советской армии и флота.

в) Граждане, входящие в категории, перечисленные в пунктах а и б настоящей статьи, потерявшие в какой-либо мере трудоспособность.

П р и м е ч а н и е 1. Местные Советы могут с утверждения Центральной власти понижать установленную в настоящей статье возрастную норму.

П р и м е ч а н и е 2. Из лиц, не вступивших в число российских граждан, пользуются активным и пассивным избирательным правом также лица, указанные в ст. 20 (раздел второй, глава пятая).

65. Не избирают и не могут быть избранными, хотя бы они входили в одну из вышеперечисленных категорий:

а) лица, прибегающие к наемному труду с целью извлечения прибыли;

б) лица, живущие на нетрудовой доход, как-то: проценты с капитала, доходы с предприятий, поступления с имущества и т. п.;

в) частные торговцы, торговые и коммерческие посредники;

г) монахи и духовные служители церковных и религиозных культов;

д) служащие и агенты бывшей полиции, особого корпуса жандармов и охранных отделений, а также члены царствовавшего в России дома;

е) лица, признанные в установленном порядке душевнобольными или умалишенными, а равно лица, состоящие под опекой.

ж) лица, осужденные за корыстные и порочащие преступления, на срок, установленный законом или судебным приговором.

ГЛАВА ЧЕТЫРНАДЦАТАЯ.

О производстве выборов.

66. Выборы производятся согласно установившимся обычаям, в дни, устанавливаемые местными Советами.

67. Выборы производятся в присутствии избирательной комиссии и представителя местного Совета.

68. В тех случаях, когда присутствие представителя Советской власти оказывается технически невозможным, его заменяет председатель избирательной комиссии, а за отсутствием такового, председатель избирательного собрания.

69. О ходе и результате выборов составляется протокол за подписью членов избирательной комиссии и председателя Совета.

70. Подробный порядок производства выборов, а равно участие в них профессиональных и иных рабочих организаций, определяется местными Советами, согласно инструкции В. Ц. И. К.

ГЛАВА ПЯТНАДЦАТАЯ.

О проверке и отмене выборов и об отзыве депутатов.

71. Весь материал по производству выборов поступает в соответственный Совет.

72. Совет для проверки выборов назначает мандатную комиссию.

73. О результатах проверки мандатная комиссия докладывает Совету.

74. Совет решает вопрос об утверждении спорных кандидатов.

75. В случае неутверждения того или иного кандидата, Совет назначает новые выборы.

76. В случае неправильности выборов в целом, вопрос об отмене выборов разрешается высшим по порядку органом Советской власти.

77. Последней инстанцией по кассации советских выборов является В. Ц. И. К.

78. Избиратели, пославшие в Совет депутата, имеют право во всякое время отозвать его и произвести новые выборы, согласно общему положению.

2. Постановления VII Всероссийского с'езда Советов о советском строительстве.

III.

О с'ездах Советов.

В с'ездах Советов (губернских, уездных, волостных) должны принимать участие представители всех Советов, находящихся на территории данной административной единицы, а равно и тех местностей (селений, фабрик, заводов и т. п.), где вопросы управления решаются общим собранием избирателей (§ 57 Конституции), на следующих основаниях:

С'езды Советов составляются следующим образом:

А) Губернские—из представителей городских Советов, Советов фабрично-заводских поселков с населением свыше 5.000 жителей и от волостных с'ездов по расчету: от волостных с'ездов—1 депутат на 10 тысяч жителей, от Советов городов и фабрично-заводских поселков, фабрик и заводов, стоящим вне поселений—1 депутат на 2.000 избирателей, но не свыше 300 депутатов на всю губернию, причем в случае созыва уездных с'ездов непосредственно перед губернским с'ездом, выборы от волостей производятся не волостными с'ездами, а этими уездными с'ездами Советов.

Примечание. Губернские города, не имеющие Советов, посылают представителей на губернский с'езд по расчету 1 депутат на 10.000 жителей.

Б) Уездные—из представителей всех Советов, имеющихся на территории уезда, в том числе и Совета уездного города по расчету: от сельских Советов—1 депутат на тысячу жителей, от Советов городов и фабрично-заводских поселков, а также от Советов фабрик и заводов, стоящих вне поселений, по 1 делегату на 200 избирателей, но не свыше 300 депутатов на весь уезд.

В) Волостные—из представителей всех Советов, имеющихся на территории волости по расчету 1 депутат на каждые 100 жителей.

Примечание. В тех поселениях и на тех фабриках и заводах, где вопросы управления, согласно примечанию к статье 57, разрешаются не Советами, а общим собранием избирателей, депутаты на уездный с'езд избираются на этих общих собраниях.

С'езды Советов созываются соответствующими по территории исполнительными органами Советской власти (Исполнительными Комитетами), по усмотрению последних или по требованию Советов местностей, насчитывающих не менее $^1/_3$ всего населения данного района, но во всяком случае не реже двух раз в год по области, губернии, уездам и не реже, как через каждые три месяца по волости.

IV.

О Советах.

На общих собраниях Советов необходимо ставить все основные вопросы местной и общей жизни. Советы должны работать не только, как аппарат агитации и осведомления, но и как деловой механизм. Каждый член Совета, по возможности, немедленно привлекается к выполнению определенной государственной работы.

Все члены Совета обязаны во что бы то ни стало давать отчеты своим избирателям не реже одного раза в две недели. Член Совета, не выполнивший два раза по неуважительным причинам данного постановления, считается лишенным мандата и вместо него избирается новый депутат.

V.

Исполнительные Комитеты.

1. Исполнительные Комитеты выбираются с'ездами Советов, являются между с'ездами высшим органом Советской власти на соответствующей территории и подчинены вышестоящему Исполнительному Комитету, В. Ц. И. К. и Совнаркому.

2. Губернский Исполнительный Комитет имеет право контролировать и ревизовать деятельность всех правительственных учреждений, как временного, так и постоянного характера, не входящих в состав отделов Исполнительного Комитета (за исключением учреждений действующих армий), немедленно доводя об этом до сведения соответствующего центрального учреждения.

3. Для выполнения всей работы, подлежащей ведению местной власти, и для проведения в жизнь постановлений вышестоящих Исполнительных Комитетов и центральной власти, Исполнительные Комитеты образуют отделы. При губернском Исполнительном Комитете образуются отделы: 1) управления, 2) военный, 3) юстиции, 4) труда и социального обеспечения, 5) народного образования, 6) почт и телеграфов, 7) финансов, 8) земледелия, 9) продовольствия, 10) государственного контроля, 11) совнархоз, 12) здравоохранения, 13) статистики, 14) чрезвычайн. комиссии, 15) коммунальный. При уездном: те же, кроме почт и телеграфов, юстиции и чрезвыч. комиссии.

Закрытие существующих отделов, а равно и образование новых отделов, производится Исполнительным Комитетом по соглашению с соответствующим Народным Комиссариатом и с утверждения Совета Народных Комиссаров.

Примечание 1. Число отделов при волостных Исполнительных Комитетах, при Советах фабрично-заводских поселков и местечек, определяется Губернским Исполнительным Комитетом.

Примечание 2. Губсовхоз об'единяется с Губземотделом под общим руководством Губернского Исполнительного Комитета. Райсовхоз с Уземотделом—под общим руководством Уездного Исполнительного Комитета.

Примечание 3. Все местные (губернские, уездные, районные и т. д.) административно-хозяйственные органы Отделов, Главков и Центров входят в Губсовнархоз.

Примечание 4. Подробная инструкция, определяющая права и обязанности центральных и местных учреждений В. С. Н. Х., по отношению к государственным заводам особой важности, к предприятиям трестов и т. п., должна быть разработана В. С. Н. Х. и проведена через Совет Народных Комиссаров и Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет. Эта инструкция должна безусловно сохранить непосредственное подчинение всех трестированных и особо важных государственных предприятий своим центральным правлениям, а равно определить размеры и формы подчинения этих предприятий Губсовнархозам в целях наилучшего и быстрейшего удовлетворения местных потребностей.

4. Во главе каждого отдела ставится заведующий отделом, который может быть и не членом Исполнительного Комитета. При заведующем образуется коллегия.

Примечание. По постановлению Исполнительного Комитета коллегии в определенных случаях могут не образовываться.

Заведующий и члены коллегий избираются Исполнительным Комитетом. Соответствующий Народный Комиссар имеет право заявлять отвод заведующего. В случае разногласия, вопрос разрешается Президиумом В. Ц. И. К.

5. За деятельность отдела и за точность и своевременность выполнения распоряжений центральной власти, ответственность возлагается как на заведующего отделом, так и на Исполнительный Комитет в целом.

6. Все крупные мероприятия отделов, как принципиальной, так и практической важности, равно как и сметы отделов (до представления их в центр), должны вноситься отделами на утверждение Исполнительного Комитета.

Заведующий отделом имеет право единолично принимать решения по всем вопросам, подлежащим ведению соответствующего отдела, доводя о них до сведения коллегии. В

случае несогласия коллегии с тем или другим решением заведующего, коллегия не приостанавливает исполнения решения, обжалуя его в Исполнительный Комитет.

8. Отделы Исполнительного Комитета состоят в подчинении местному Исполнительному Комитету, обязаны исполнять все предписания и распоряжения местного Исполнительного Комитета и соответствующего отдела вышестоящих Исполнительных Комитетов, и соответствующего Народного Комиссариата.

9. В том случае, когда отдел Исполнительного Комитета находит почему-либо невыполнимым распоряжение Народного Комиссариата или вышестоящего Исполнительного Комитета и его отдела, он обязан немедленно поставить об этом в известность президиум, который, не приостанавливая проведения в жизнь данного распоряжения, свои соображения о необходимости отмены его представляет: Губернский Исполнительный Комитет в Совет Народных Комиссаров или в В. Ц. И. К., уездный—в Губернский Исполнительный Комитет и т. д., уведомляя одновременно тот орган, коим распоряжение сделано.

10. Народные Комиссариаты и отделы Исполнительного Комитета делают свои подведомственные распоряжения соответствующим отделам, при чем все распоряжения, имеющие особо важное значение, одновременно сообщаются ими Исполнительному Комитету, который следит за правильным и своевременным их исполнением.

11. Народные Комиссариаты и отделы Исполнительного Комитета имеют право непосредственного сношения с соответствующими отделами всех нижестоящих Исполнительных Комитетов. В тех случаях, когда Народные Комиссариаты или отделы Исполнительного Комитета сносятся с нижестоящими органами, минуя промежуточные инстанции (например, Народные Комиссариаты с отделом Уездного Исполнительного Комитета, Губернский отдел—с волостным и т. п.), они обязаны одновременно уведомить эти инстанции.

12. Как общее правило, Исполнительные Комитеты и их отделы сносятся с высшими Исполнительными Комитетами и их отделами, а равно и с Народными Комиссариатами через соответствующие промежуточные инстанции (волостной Исполнительный Комитет через уездный Исполнительный Комитет, (уездный—через губернский), но это не лишает их права в тех случаях, когда это признано ими необходимым, непосредственного сношения с вышестоящими органами.

13. Для руководства всей текущей работой по управлению соответствующей территорией и проведению в жизнь постановлений и декретов центральной власти, Исполнительный Комитет выбирает президиум: губернский от 3—5 членов, уездный—3 члена.

14. Решения местных органов о слиянии Исполнительных Комитетов подлежат в каждом отдельном случае утверждению Президиума В. Ц. И. К.

3. Постановление VIII Всероссийского с'езда Советов о советском строительстве.

IV. О взаимоотношениях центральных и местных органов.

1. Постановления местных с'ездов Советов могут быть отменяемы лишь вышестоящими с'ездами, их Исполкомами, ВЦИК или его Президиумом.

Постановления Исполкомов и их Президиумов могут быть отменяемы вышестоящими с'ездами, Исполкомами, их Президиумами, ВЦИК, его Президиумом и Совнаркомом.

2. Распоряжения Народных Комиссариатов могут быть отменяемы ВЦИК, его Президиумом и Совнаркомом.

3. Приостановка проведения в жизнь каких-либо распоряжений отдельных Народных Комиссариатов допустима только в исключительных случаях, при явном несоответствии данного распоряжения постановлениям Совнаркома или ВЦИК, по постановлению Губисполкома и под коллективной судебной ответственностью последнего. О приостановлении и о своих соображениях о необходимости отмены данного распоряжения Губисполком немедленно сообщает Президиуму В. Ц. И. К. и соответствующему Народному Комиссару и в Совнарком. Президиум ВЦИК постановляет о привлечении к суду виновной стороны, т.-е. либо Наркома, либо Губисполкома, неправильно приостановившего распоряжение Наркомата.

Те же права, на тех же основаниях предоставляются уездным Исполкомам в отношении местных распоряжений Губернских Отделов.

4. Центральные ведомства по правилу ведут все дела через местные Советы и их отделы, упраздняя неподведомственные местным советам отделения и специальные управления. Во исполнение этого правила, все постоянные местные органы и административно-хозяйственные учреждения всех Народных Комиссариатов, равно, как и все органы, создаваемые временно для ударных работ, входят в соответствующие отделы губернских и уездных Исполкомов, или непосредственно подчиняются последним. Исключения из этого правила, в отношении отдельных учреждений, допускаются по специальным постановлениям ВЦИК, или его Президиума.

5. Непосредственно Исполкомам и их Президиумам имеют право давать предписания только вышестоящие Исполкомы, их Президиумы, ВЦИК, его Президиум и Совнарком.

V. О работе местных Советов и их Исполкомов.

1. Подтверждая необходимость проведения в жизнь раздела 4-го постановления VII с'езда Советов, VIII с'езд Советов считает необходимым:

а) производить регулярные перевыборы сельских, волостных, городских и других Советов в установленные сроки, а также регулярно созывать с'езды Советов;

б) городские Советы образовывать во всех поселениях городского типа;

в) пленум гор. Советов созывать не реже двух раз в месяц;

г) вменить в обязанность Исполкомам собираться: волостным и уездным—не реже одного раза в неделю, губернским—не реже одного раза в две недели;

д) кроме заседаний Исполкомов, созывать расширенные совещания: волостных Исполкомов с представителями сельсоветов—не реже одного раза в месяц; уездных с представителями волостных Исполкомов—не реже одного раза в месяц; губернских с представителями уездных и районных Исполкомов—не реже одного раза в два месяца;

е) на всех этих совещаниях и заседаниях ставить на обсуждение все вопросы как местного, так и общегосударственного значения, при чем решения таких совещаний подлежат утверждению соответствующих Исполкомов;

ж) сверх того периодически созывать совещания заведующих отделами Исполкомов;

з) на заседания Советов привлекать возможно большее количество рабочих и крестьян, устраивая эти заседания в рабочих кварталах и, по возможности, на крупных фабриках и заводах;

и) заседания Исполкомов также по возможности устраивать на фабриках и заводах;

к) всем Исполкомам принять меры к наиболее широкому осведомлению рабоче-крестьянского населения о всех мероприятиях Советской власти, для установления наибольшей связи советских работников с рабоче-крестьянской массой, давать регулярные отчеты о своей деятельности рабоче-крестьянскому населению;

л) все постановления городских Советов и всех уездных и губернских с'ездов Советов сообщать Президиуму ВЦИК, который раз в два месяца публикует сводку всех важнейших постановлений.

2) Для скорейшего и планомерного проведения в жизнь всех вышеуказанных мероприятий с'езд поручает Президиуму ВЦИК в 2-месячный срок разработать соответствующие инструкции.

3) С'езд возлагает обязанность на Президиум ВЦИК и Президиум местных Исполкомов установить особый контроль над проведением в жизнь всех вышеперечисленных мероприятий и в особенности за выполнением постановлений VII и VIII с'ездов Советов о советском строительстве.

---

4. Постановления Президиума В.Ц.И.К. о советском строительстве.

1. Об организации городских Советов рабочих и красноарм. депутатов.

В связи с переходом Советской Республики к хозяйственному строительству, VIII-й Всероссийский с'езд Советов в разделе 5-м о советском строительстве обратил особое внимание на городские Советы.

Президиум ВЦИК настоящим предлагает всем Губисполкомам незамедлительно:

1. Восстановить городские Советы в тех уездных центрах, где таковые временно, в условиях гражданской войны, бездействовали.

2. Приступить к организации Горсоветов в тех уездных и заштатных городах, где таковые не были образованы.

3. Привести в исполнение постановление VII-го с'езда Советов об образовании Советов в фабрично-заводских поселках.

В этих целях Губисполкомы должны создать губернские избирательные комиссии, с привлечением к участию в них представителей Губпрофсоветов. Впредь до выработки общей инструкции Президиумом ВЦИК, порядок производства выборов и нормы представительства трудящегося населения указанных пунктов и расположенных в них красноармейских частей определяются местными инструкциями, которые должны быть разработаны Губисполкомами в соответствии с Конституцией РСФСР и сообразно всей совокупности местных условий. Инструкции эти обязательно публикуются в местных органах печати и препровождаются через Наркомвнудел для сведения в Президиум ВЦИК.

Восстановленные, а равно и вновь образованные Горсоветы участвуют в соответствующих с'ездах Советов на основах, установленных главой X Конституции РСФСР и разделом III постановлений VII с'езда о советском строительстве. Исполкомы Горсоветов губернских городов, не слитые с губернскими или уездными Исполкомами, продолжают самостоятельно вести свою работу. В уездных городах Исполнительных Комитетов Горсоветов, как общее правило, не образуется. Уездные Исполкомы и их отделы охватывают своим аппаратом территорию уезда, включая и город.

Созыв пленумов Горсоветов в уездных городах и руководство их работой возлагается на президиумы уездных Исполкомов.

В фабрично-заводских поселках и безуездных городах Советы избирают Исполкомы, количеством не более семи членов, сроком на три месяца. Означенные Исполкомы для постоянной работы избирают из своей среды председателя, его заместителя и секретаря. При Исполкомах образуются следующие отделы: Управления, Народного Образования, Здравоохранения, Труда и Коммунальный. Все дела, не входящие в круг ведения перечисленных отделов, распре-

деляются между указанными выше отделами. Заведывание Отделом Управления поручается председателю Исполкома или его заместителю. Новые отделы могут быть образованы не иначе, как с разрешения Губисполкомов и соответствующего Народного Комиссариата.

Штаты отделов устанавливаются Наркоматами по соглашению с соответствующими Губисполкомами. Отпуск кредитов на содержание членов означенных Исполкомов производится в общем порядке по смете Наркомвнудел.

О ходе работ, связанных с планомерным проведением на местах настоящего постановления, Президиумы Губисполкомов обязаны ежемесячно через Наркомвнудел осведомлять Президиум ВЦИК.

II. О регулярных перевыборах Советов и о созыве в установленные сроки с'ездов Советов.

Ожесточенная гражданская война отвлекла большое количество лучших советских работников на фронт и создала обстановку, при которой работа гражданского советского аппарата, естественно, сосредоточилась в узких коллегиях исполнительных органов Советов и с'ездов Советов, а главным образом, в Президиумах Исполкомов и в ревкомах. Прекращение военных действий на всех фронтах Республики и наступающая полоса мирного строительства повелительно диктуют вовлечение широких трудящихся масс в созидательную работу, активное участие в которой лежит в основе Конституции Р. С. Ф. С. Р.

Учитывая этот переход к новой эпохе, VIII Всероссийский с'езд Советов, в разделе V, п. 1, лит. а, о советском строительстве постановил: «Производить регулярные перевыборы сельских, волостных, городских и др. Советов в установленные сроки, а также регулярно созывать с'езды Советов», т.-е. перевыборы городских, сельских и поселковых Советов, производить, согласно ст. 57, п. б Конституции Р. С. Ф. С. Р., через каждые 3 месяца, а с'езды Советов созывать согласно раздела III-го постановления VII с'езда Советов, не реже 2-х раз в год по области, губернии, уезду, и не реже, как через 3 месяца по волости.

Полномочия членов Волисполкомов действительны в течение 6-ти месяцев согласно § 1 Положения ВЦИК о Волисполкомах от 18-го марта 1920 года.

Президиум ВЦИК предлагает всем Губисполкомам, под коллективной ответственностью их Президиумов, неуклонно соблюдать в пределах ее территории упомянутый срок перевыборов Советов и созыва с'ездов. В случае невозможности точного соблюдения установленных сроков пленумы Уисполкомов представляют своевременно свои мотивированные соображения о необходимости отсрочки перевыборов Сельсоветов, Горсоветов уездных городов и поселков и созыва волостных и уездных с'ездов Губисполкомам. Последние на

своих пленарных заседаниях вправе отсрочить перевыборы Советов и созыв с'ездов на 1 мес., непременно доводя об этом через Наркомвнудел до сведения Президиума ВЦИК, с указанием мотивов отсрочки. Отсрочка более чем на 1 месяц допускается только по постановлению Президиума ВЦИК. В случае необходимости отсрочить по местным условиям созыв губернского с'езда Советов и перевыборы горсовета губернского города, Губисполком входит с соответствующим представлением в Президиум ВЦИК.

Наблюдение за исполнением настоящего циркуляра возлагается на Народный Комиссариат Внутренних Дел.

III. О созыве регулярных расширенных совещаний представителей Сельсоветов, Волисполкомов и Уисполкомов.

В целях координирования действий местных Исполкомов и их Президиумов в наиболее важных отраслях советской работы: поднятия сельского хозяйства, промышленности и транспорта, достижения наибольшей быстроты и точности в исполнении постановлений центральной и местной Советской власти, а также в целях установления практической, деловой связи с исполнительными органами власти на местах, Президиум ВЦИК, согласно постановлению VIII с'езда Советов (раздел V, лит. Д и Е), предлагает установить регулярный созыв совещаний в нижеследующем порядке:

1. Совещания председателей Сельсоветов созываются председателями Волисполкомов не реже одного раза в месяц.

2. Совещания предволисполкомов или их секретарей, если последние являются выборными членами Исполкомов, созываются не реже одного раза в месяц Президиумами Уисполкомов.

3. Не реже одного раза в два месяца Президиумами Губисполкомов созываются совещания председателей уездных Исполкомов или их заместителей.

4. Президиумы Исполкомов должны предварительно подготовить необходимый материал, проекты постановлений и повестку таких совещаний.

5. О сроках совещаний и повестку дня заведующие Отделами Управления соответствующих Исполкомов сообщают на места предварительно за неделю, рассылая, по возможности, соответствующие материалы по вопросам порядка дня совещания.

6. На совещаниях предсельсоветов при Волисполкомах присутствует представитель Уисполкома, а на совещаниях предволисполкомов при Уисполкомах—представитель Губисполкома.

7. Повестка дня должна заключать в себе наиболее важные вопросы в области хозяйственного строительства, административного управления и борьбы с волокитой, требующие совместного обсуждения.

8. В повестку дня обязательно включаются доклады с мест.

9. Доклады с мест делаются устно председателями сельских Советов и Исполкомов о деятельности как отделов, так и учреждений, действующих в районе Сельсовета или Исполкома (нарсудов, опытных станций, школ и т. д.).

10. Кроме указанных отделов, доклады должны осветить общее политическое настроение данного района, ход борьбы с трудовым дезертирством и выполнение крестьянским населением разнообразных повинностей (дровяной, гужевой и пр.), а также проведение трудовой повинности в городах и поселениях городского типа.

11. Устные доклады могут быть заменены краткими письменными отчетами в указанном порядке, но должны быть строго деловые, подкреплены фактами и цифровыми данными.

12. Президиумы Исполкомов, подготовляя совещания, должны отметить в общих чертах имеющиеся недочеты работы в селах, волостях и уездах, главным образом, по восстановлению сельского хозяйства и промышленности, указать причины таковых; определить, какие из отделов уезда, волости, а также Сельсоветы работают слабо; какие постановления не приведены в исполнение и в соответствии с этим разработать вопросы, подлежащие обсуждению.

13. В случаях организационных преобразований и получения срочных заданий из центра, являющихся новыми по своему существу и требующих напряжения энергии всех местных органов власти, Президиумы Губисполкомов ставят такие задания предметом обсуждения совещаний предуисполкомов.

14. Совещания предсельсоветов и предисполкомов являются совещательными органами, и все их решения и постановления проводятся в жизнь после утверждения таковых Президиумом или соответствующим Исполкомом.

15. На совещаниях обязательно присутствуют заведующие теми отделами Исполкомов, предметы ведения коих обсуждаются, и все заведующие отделами, заинтересованные в даче объяснений и необходимых справок докладчикам с мест.

16. Совещания предсельсоветов и предисполкомов должны продолжаться не более 3-х дней.

17. О работах совещаний при Исполкомах Президиумы Губисполкомов и Уисполкомов обязаны систематически осведомлять через НКВД Президиум ВЦИК.

IV. Циркулярное письмо о работе городских Советов.

Восстановление хозяйства Советской Республики требует небывалого напряжения сил трудового народа, и, в первую очередь, городского пролетариата. В значительной мере это будет достигнуто путем вовлечения широких проле-

тарских масс в непосредственное управление рабочим государством.

Горсоветы через своих представителей—делегатов фабрик, заводов и мастерских, непосредственно связанных со своими избирателями, сумеют вызвать среди трудящихся города действительный интерес к производству материальных ценностей, столь необходимых разоренной и обнищавшей Республике рабочего класса. Работа городских Советов должна быть всячески усилена и оживлена. Все хозяйственные вопросы и мероприятия хозяйственного характера, касающиеся всей Республики или данной местности, должны быть всесторонне обсуждаемы и освещаемы на пленумах городских Советов. Таким путем городские Советы станут самой прочной базой для производственной пропаганды в ее подлинном практическом значении.

В осуществление решений VIII с'езда Советов о советском строительстве, Президиум ВЦИК предлагает Президиумам Горисполкомов, а где последние слиты с Губ. и Уисполкомами,—Президиумам последних:

1) Созывать пленарные заседания городских Советов не реже двух раз в месяц.

2) Устраивать отдельные заседания пленумов городских Советов в рабочих кварталах и ставить на них вопросы, затрагивающие интересы и нужды населения этих районов. Там, где это представляется возможным, заседания устраивать на крупных фабриках и заводах.

3) Использовать, особенно в крупных губернских центрах, опыт образования при городских Советах некоторых городов секций, руководствуясь при этом следующими основными положениями:

а) Секции, во избежание параллелизма в работе, должны вести практическую работу в тесной связи с соответствующими отделами, предварительно рассматривая и обсуждая их важнейшие мероприятия. В процессе работы соответственно обучаются на деле рабочие-практиканты и выдвигаются работники с хозяйственным опытом из самой гущи рабочей массы.

б) Заведывание секциями возлагается на заведующих отделами или подотделами, а общее руководство их деятельностью—на Президиумы Горисполкомов, а там, где они слиты—об'единенных Исполкомов.

в) Заведующие отделами и Президиумы Исполкомов должны обратить особенное внимание на то, чтобы отмеченные секцией или отдельными членами ее недостатки и упущения в работе отделов немедленно устранялись, чтобы предложенные секцией практические мероприятия, в случае утверждения их заведующим отделом или Президиумом, фактически проводились в жизнь.

г) Независимо от образования секций могут создаваться особые комиссии из членов городских Советов для об-

следования тех или иных городских учреждений или предприятий с предоставлением права председателям этих комиссий делать доклады и отчеты пленуму городского Совета.

4) Обратить особое внимание на то, чтобы каждый член Совета не реже одного раза в две недели давал отчеты своим избирателям о деятельности городского Совета. Мандатным комиссиям надлежит иметь за этим строгое наблюдение и применять к неисполняющим по неуважительным причинам указанной обязанности постановление VII с'езда Советов о лишении таких членов Совета их мандатов, доводя об этом до сведения избирателей на предмет перевыборов.

К восстановлению и усилению деятельности городских Советов, как самых мощных органов власти городского пролетариата, губернские, городские и уездные Исполкомы должны приступить незамедлительно, представляя через НКВД в Президиум ВЦИК, периодические отчеты о проведении в жизнь указанных в настоящем постановлении мероприятий.

5. Положение о сельских Советах.

I. Организация сельских Советов и Исполнительных комитетов.

§ 1. Сельский Совет является высшим органом власти в пределах его ведения и в границах обслуживаемой им местности.

§ 2. Все постановления сельского Совета обязательны к исполнению для всего населения данной местности.

§ 3. Сельские Советы образуются в селениях, имеющих не менее трехсот жителей, по расчету 1 депутат на каждые 100 человек населения, но не более 50 депутатов.

Примечание 1-е. Губернскому Исполнительному Комитету предоставляется право, по представлению Уездного Исполнительного Комитета, повышать или понижать, по возможности в общегубернском масштабе, указанную в § 1 цифру населения, уведомляя об этом Н. К. В. Д.

Примечание 2-е. В селениях, состоящих из нескольких «обществ», образуется один сельский Совет, избираемый населением всего села.

§ 4. В селениях, имеющих менее 300 жителей, отдельные сельские Советы не образуются. Трудящиеся таких селений осуществляют свое право управления: а) участвуя в выборах сельского Совета соседнего села, имеющего, согласно § 1 настоящего положения, сельский Совет; б) об'единяясь с соседними селениями, хуторами и т. д. для выборов общего для всех этих населенных пунктов сельского Совета; или в) решая вопросы управления на общих собраниях избирателей, согласно § 57 Конституции.

Примечание. Выборы депутатов в сельский Совет производятся небольшими селениями или путем участия граждан этих селений на общем избирательном собрании всех

селений, обслуживаемых данным Советом, или, в случаях затрудненности сношений, вследствие неблагоприятных естественных условий местности, на отдельных собраниях в каждом селении, при чем от каждого селения в Совет избирается не меньше одного депутата.

§ 5. Население советских хозяйств и фабрик, лежащих вне села, принимает участие в выборах сельского Совета на общих основаниях, изложенных в Конституции, в постановлениях VII-го Всероссийского с'езда Советов и в настоящем положении.

§ 6. В тех небольших селениях, фабриках, лежащих вне села, и советских хозяйствах, где вопросы управления решаются на общем собрании избирателей, собрание избирает на определенный срок председателя общего собрания, ответственного за выполнение постановлений органов Советской власти и общего собрания.

§ 7. Сельский Совет собирается не реже 2 раза в месяц.

§ 8. Исполнительным органом сельского Совета является: в селениях с числом жителей свыше 10.000 Исполнительный Комитет в количестве трех членов; в селениях с числом жителей менее 10.000—председатель Совета.

Примечание. В селении, в коем находится волостной Исполнительный Комитет, последний является Исполнительным органом сельского Совета данного селения.

§ 9. Председатель сельского Совета является ответственным за всю работу сельского Совета перед избравшим его сельским Советом и перед высшими органами Советской власти.

§ 10. Отделы при сельском Совете не образуются. Для сельского Совета устанавливается следующий штат сотрудников: в селениях от 500 до 3.000 жителей—1 секретарь, в селениях от 3.000 до 10.000—1 секретарь и 1 писец, в селениях с числом жителей свыше 10.000—1 секретарь, 2 делопроизводителя и 1 писец.

§ 11. Оплата выборных работников, указанных в § 8, устанавливается на 25 проц. ниже ставки членов волостного Исполнительного Комитета той волости, к которой принадлежит данное село.

§ 12. В целях более широкого привлечения трудящихся к государственной работе при сельском Совете организуются ячейки содействия Рабоче-Крестьянской Инспекции, согласно особой инструкции Народного Комиссариата Р.-К. Инспекции, а также устраиваются комиссии по всем отраслям работы, состоящие из жителей села, имеющих избирательное право в Советы.

II. Предметы ведения сельского Совета.

§ 13. Сельский Совет и его председатель обязаны:

а) выполнять все постановления высших органов Советской власти и оказывать содействие представителям власти в выполнении возложенных на них задач;

б) принимать все меры, направленные к охране порядка и к повышению хозяйственного и культурного уровня населения данной местности;

в) привлекать трудящиеся массы к делу строительства новой жизни;

г) давать отчеты своим избирателям, согласно постановления VII-го Всероссийского с'езда Советов.

§ 14. На сельский Совет и на его председателя в частности возлагается:

В области управления.

§ 15. Охрана революционного порядка и борьба с преступлениями; в особенности борьба с тайным винокурением.

§ 16. Опубликование и раз'яснение всех декретов и распоряжений Советской власти.

§ 17. Проведение в жизнь всех видов трудовой повинности.

§ 18. Учет населения (учет кулаков, среднего и беднейшего крестьянства, учет избирателей, неграмотных и т. д.).

§ 19. Регистрация всех агентов высших Исполкомов и их отделов, прибывающих в данную местность для выполнения возложенных на них поручений.

§ 20. Выдача различных удостоверений гражданам данной местности.

§ 21. Регистрация рождений и смертей.

§ 22. Привлечение к ответственности граждан за противодействие и нарушение распоряжений Советской власти.

В области сельского хозяйства.

§ 23. Содействие развитию сельского хозяйства (организация советских хозяйств, с.-х. коммун, артелей и др. товарищеских форм землепользования, улучшение способов ведения сельского хозяйства и т. п.), согласно постановления Земотделов и Народного Комиссариата земледелия.

§ 24. Проведение в жизнь лежащей на земледельческом населении натуральной повинности по осуществлению социалистического землеустройства (предоставление землеустроителям потребных для работ рабочих, подвод, материалов, отвод квартир для землеустроителей и т. д.) и оказания им, а также агрономическому персоналу и всем вообще командируемым Земотделами лицам содействие при исполнении возложенных на них поручений.

§ 25. Помощь местным советским хозяйствам и содействие охране лесных дач.

§ 26. Надзор за точным соблюдением земледельческим населением действующих в Республике законоположений и распоряжений по вопросам землеустройства и землепользования.

§ 27. Содействие подлежащим организациям в учете земель, земледельческого населения, запашек, посевов, семян, мертвого и живого инвентаря и представление всех материалов по означенным вопросам уполномоченным на то лицам и учреждениям.

В области хозяйственной.

§ 28. Попечение об исправном состоянии и ремонте мостов грунтовых и шоссейных дорог и пр.

§ 29. Наблюдение за исправностью пожарной машины и принятие мер против пожаров и организация тушения пожаров.

§ 30. Охрана от порчи и разрушения общественных домов.

§ 31. Содействие развитию кустарного производства и организация по мере возможности местных кустарных мастерских, артелей и пр., согласно указаниям соответствующих органов Советской власти.

В области продовольственной.

§ 32. Неуклонное исполнение распоряжений всех продовольственных органов.

§ 33. Учет урожая, посевов, из'ятие продуктов, подлежащих сдаче по разверстке.

§ 34. Борьба со спекуляцией, с сокрытием и незаконной продажей и вывозом, подлежащих сдаче продуктов.

В области проведения трудовой повинности.

§ 35. Проведение всех видов трудовой повинности по нарядам волости.

Примечание. По своему значению распоряжения, касающиеся проведения всеобщей трудовой повинности, приравниваются к приказам военного ведомства и проводятся с такой же быстротой и точностью, как распоряжения военного комиссариата.

§ 36. Учет рабочей силы по специальности и по видам повинности, а также учет конского состава, согласно специальных форм, вырабатываемых Главкомтрудом.

§ 37. Наблюдение за точным исполнением, привлекаемыми в порядке всеобщей трудовой повинности, всех постановлений Волсовета (своевременная отправка на работу, предоставление подвод и инструментов, если это предусматривается постановлением.

§ 38. Правильное распределение и использование привлекаемых в порядке трудовой повинности в зависимости от здоровья, физического развития и профессиональных навыков, а также в зависимости от вида повинности.

§ 39. Содействие представителям Губ. и Укомтрудов, командированным в селенья, в их деятельности по подготовке и проведения трудовых мобилизаций.

§ 40 Предоставление статистических данных о порядке использования населения по трудовой повинности, согласно специальных форм, выработанных Главкомтрудом.

§ 41. Контроль за правильным использованием хозяйственными органами привлеченных в порядке трудовой повинности. Контроль за охраной труда вообще и в частности за охраной труда несовершеннолетних и женщин, согласно правил об охране труда, изданных Главкомтрудом.

§ 42. Освобождение временное или полное лиц, привлекаемых в порядке трудовой повинности, согласно правил осво-

бождения, изданных Главкомтрудом, и выдача соответствующих удостоверений.

§ 43. Принуждение уклоняющихся и борьба с трудовым дезертирством.

§ 44. Привлечение населения в случае нарушения постановлений о трудовой повинности, уклонение от нее или трудового дезертирства к судебной ответственности.

§ 45. Прием всевозможных жалоб на неправильное привлечение к трудовой повинности, на неэкономное использование труда привлеченных и т. д. Разрешение этих жалоб или направление их в высшие инстанции.

В области военной.

§ 46. Ведение учета всех военнообязанных граждан, лошадей, повозок и упряжи, согласно существующих законоположений.

§ 47. Наблюдение за точным выполнением военнообязанными гражданами поверочных сборов.

§ 48. Доставление статистических данных и расчетов по призыву граждан в войска, а также по поставке в войска лошадей, повозок и упряжи согласно существующих законоположений и указаний военных комиссариатов.

§ 49. Выполнение призыва граждан в войска, а также поставка в войска лошадей, повозок и упряжи, согласно существующих законоположений и указаний военных комиссариатов.

§ 50. Наблюдение за выполнением обязательной военной службы населением и борьба с дезертирством.

§ 51. Проведение в жизнь всех распоряжений о всеобщем военном обучении трудящихся.

§ 52. Содействие организаторам, агитаторам, командированным в селения в их деятельности по подготовке населения к проводимым военным мероприятиям.

§ 53. Содействие военным организациям и войсковым частям предоставлением квартир, продовольствия и перевозочных средств, согласно существующих по этому вопросу узаконений.

В области народного образования.

§ 54. Организация в селении избы-читальни (или народного дома с библиотекой-читальней) и Совета при них.

§ 55. Организация при избе-читальне (народном доме), через посредство их Совета, чтения вслух газет, брошюр, декретов Советской власти, Конституции Советской Республики и т. п. и бесед по поводу прочитанного.

§ 56. Распространение газет, листовок и пр.

§ 57. Устройство при избе-читальне (народном доме) школ грамоты для взрослых и подростков.

§ 58. Содействие организации других культурно-просветительных предприятий, как-то: кружков, экскурсий, лекций на всякие темы, хоров, театров из местных сил и т. д.

§ 59. Хозяйственное попечение об учреждениях дошкольного, школьного и внешкольного образования (ремонт, освещение, отопление и пр.).

§ 60. Проведение выборов в волостной Совет Народного Образования.

§ 61. Привлечение по мере надобности всех местных грамотных граждан к обязательной повинности по организации и ведению культурно-просветительной работы.

В области народного здравия.

§ 62. Наблюдение за чистотой и санитарным состоянием сел и деревень, в особенности за устройством и улучшением источников питьевой воды.

§ 63. Содействие устройству общественных и домашних бань крестьянами.

§ 64. Содействие медицинскому персоналу в проведении мер по борьбе с эпидемиями (прививки против тифа, оспы, холеры), устройство общественных кипятильников и т. п.

§ 65. Попечение о местных лечебных заведениях в хозяйственном отношении: ремонт, доставка дров и продовольствия и т. п.

В области социального обеспечения.

§ 66. Учет всех нуждающихся из среды трудящихся в целях оказания им помощи государственными и местными средствами.

§ 67. Организация обязательной сельско-хозяйственной помощи им в виде обработки полей, общественного посева и т. д.

§ 68. Помощь нуждающимся семьям красноармейцев, а также больным и раненым красноармейцам и инвалидам, возвращающимся с фронта, путем организации в их пользу сборов в виде денежных сумм и всякого рода вещей: одежды, обуви и пр.

III. Ответственность членов сельского Совета.

§ 69. За неподчинение, неаккуратное проведение в жизнь постановлений Советской власти, за бездеятельность, за злоупотребление и превышение власти, за грубое обращение с населением члены сельского Совета отвечают по всей строгости революционных законов.

6. Положение о волостных исполнительных комитетах.

I. Организация волостного Исполнительного Комитета.

§ 1. Волостной Исполнительный Комитет избирается сроком на 6 месяцев волостным с'ездом Советов в количестве трех— в волостях до 5.000 жителей, четырех—в волостях до 10.000, пяти—в волостях до 15.000 и шести-семи в волостях свыше 15.000 жителей.

§ 2. Волостной Исполнительный Комитет является в период между с'ездами высшим органом власти в пределах его ведения и в границах волости.

§ 3. Волостной Исполнительный Комитет из своей среды избирает председателя, его заместителя и секретаря.

§ 4. Волостной Исполнительный Комитет ответственен в своих действиях перед волостным с'ездом Советов и высшими органами власти.

§ 5. Член волостного Исполнительного Комитета не имеет права оставить свой пост до перевыборов без ведома и согласия Уездного Исполнительного Комитета.

§ 6. Члены волостного Исполнительного Комитета распределяют между собой обязанности по ведению текущей работы и по руководству отделами.

§ 7. Председатель волостного Исполнительного Комитета является одновременно заведующим отделом управления.

§ 8. Председатель следит за своевременным и точным выполнением распоряжений вышестоящих советских органов и местного Исполнительного Комитета, согласует работу отделов, созывает заседания Исполнительного Комитета и является ответственным лицом за всю работу Исполнительного Комитета.

§ 9. Исполнительный Комитет заслушивает предложения, доклады и отчеты председателя, отделов Волостного Исполнительного Комитета, сельских Советов, наблюдает и руководит их деятельностью, рассматривает и разрабатывает планы выполнения наиболее важных распоряжений высших органов власти.

§ 10. Утверждает в должности ответственных работников, руководствуясь соответствующими инструкциями центра.

§ 11. Рассматривает и утверждает сметы волостного Исполнительного Комитета.

§ 12. Разрешает жалобы на действия и распоряжения председателя отделов сельских Советов и других должностных лиц.

§ 13. Налагает взыскания за нарушение обязательных постановлений, когда это право предусмотрено в самом обязательном постановлении.

§ 14. При волостном Исполнительном Комитете образуются следующие отделы: 1) Управления, 2) Земельный, 3) Военный, 4) Народного Образования.

Примечание 1. На Отдел Управления возлагаются, помимо задач отделов управления, определяемых положением о них, все дела, не входящие в круг ведения имеющихся при волостном Исполнительном Комитете отделов.

Примечание 2. Волостной Исполнительный Комитет не имеет права организовывать новые отделы без разрешения губернского Исполнительного Комитета.

§ 15. Для всех отделов волостного Исполнительного Комитета устанавливается следующий максимальный штат сотрудников: секретарь—1, делопроизводителей—4, журналист—1, переписчик—1, рассыльный—1, сторож—1. Секретарь волостного Исполнительного Комитета является одновременно секретарем Отдела Управления. Настоящий штат устанавливается для волостей с населением свыше 10.000 человек; в волостях с меньшим количеством жителей штаты в уменьшенном размере устанавливаются уездным Исполнительным Комитетом и утверждаются губернским Исполнительным Комитетом.

Примечание. Народному Комиссариату Внутренних Дел предоставляется право изменения указанных в § 15 штатов.

§ 16. Члены волостного Исполнительного Комитета оплачиваются из кредитов, отпускаемых по смете Наркомвнудела, по ставкам членов уездного Исполнительного Комитета с понижением на 25 процентов.

II. Предметы ведения волостного Исполнительного Комитета.

§ 17. Укрепление Советской власти, организация и об'единение сельского пролетариата, деревенской бедноты и среднего крестьянства вокруг Советов; борьба с паразитическими элементами.

§ 18. Проведение в жизнь всех постановлений высших органов Советской власти.

§ 19. Общее руководство, контроль и об'единение деятельности всех Советов в волости.

§ 20. Охрана революционного порядка в пределах волости, предупреждение и борьба с контр-революционными выступлениями и уголовными преступлениями.

§ 21. Организация и содействие развитию и поднятию сельского хозяйства (ремонт сельско-хозяйственных машин и орудий, устройство прокатных пунктов, осушение болот, орошение, удобрение, общественная запашка пустующих земель и пр.).

§ 22. Охрана лесов от расхищения, содействие государственным заготовкам леса и организация снабжения, как крестьян, так и местных учреждений (школ, больниц, приютов и пр.), топливным и строительным материалом.

§ 23. Принятие всех необходимых мер к организации Советов народного образования и уничтожению безграмотности, к повышению культурного развития населения, устранению национальной вражды и созданию широкой сети культурно-просветительных учреждений.

§ 24. Наблюдение за чистотой и санитарным состоянием волости, борьба с эпидемиями и принятие мер по благоустройству сел и деревень (проведение электрического освещения, устройство бань, дорог, мостов, почтово-телеграфных учреждений и т. п.).

§ 25. Правильная и своевременная выдача пособий семьям красноармейцев, проверка выдачи пособий и оказание вне очереди всяческой хозяйственной помощи нуждающимся семьям красноармейцев.

§ 26. Организация сельско-хозяйственной и прочей помощи беднейшему населению деревень и сел.

§ 27. Проведение военных мобилизаций и борьба с дезертирством из Красной армии.

§ 28. Проведение трудовых мобилизаций и борьба с трудовым дезертирством.

§ 29. Проведение правильного и своевременного учета, разверстки по селениям и сбор продуктов, подлежащих сдаче

государству, согласно указаниям продорганов, а также наблюдение за правильным распределением получаемых по развeрстке продуктов и товаров.

§ 30. Содействие работе всех экономических органов Республики по сбору сырья (кожи, льна и пр.) и по осуществлению других их мероприятий.

§ 31. Борьба со всякого рода спекуляцией, с сокрытием и незаконной продажей и вывозом продуктов, подлежащих сдаче государству по развeрстке.

§ 32. Составление смет волостного Исполнительного Комитета и его отделов, а также смет сельских Советов; наблюдение за правильным поступлением государственных и местных налогов.

7. Инструкция о производстве выборов в сельские Советы и на волостные с'езды Советов,

утвержденная Президиумом ВЦИК 28 апреля 1921 г.

А. О ПРОИЗВОДСТВЕ ВЫБОРОВ В СЕЛЬСКИЕ СОВЕТЫ.

1. Общие положения.

1. Выборы в сельские Советы производятся, согласно § 57 Конституции, каждые три месяца.

2. Выборы в сельские Советы назначаются уездным Исполкомом и производятся одновременно по всему уезду или в определенной волости.

3. Выборы в сельские Советы должны быть закончены в пределах уезда в 2-недельный срок со дня назначения выборов.

4. Правом избирать и быть избранным в сельские Советы пользуются все граждане Р. С. Ф. С. Р., коим таковое предоставлено ст. 64 Конституции.

5. Не могут избирать и не могут быть избраны в сельские Советы лица, указанные в § 65 Конституции.

6. В выборах в сельские Советы принимают участие все, не лишенные избирательного права, как постоянно живущие в селении, так и временно в нем проживающие (как-то: пастухи, дровосеки, работающие по заготовке дров и т. д.), из расчета 1 депутат на 100 человек населения, но не более 50 и не менее 3 депутатов.

2. Об избирательных комиссиях.

7. Для руководства выборами в сельские Советы образуются уездные и волостные избирательные комиссии.

Примечание. В больших селениях, по постановлению уездного Исполкома, могут быть образованы сельские избирательные комиссии.

8. Уездная избирательная комиссия образуется, по постановлению уездного Исполкома, в составе 3 лиц: двух от уездного Исполкома и одного от уездного бюро проф. союзов.

9. Уездные избирательные комиссии обязаны: а) образовать волостные избирательные комиссии, б) наблюдать за своевременным открытием их действий и за производством выборов, в) руководить работой нижестоящих избирательных комиссий и уполномоченных по выборам, г) сообщать о ходе выборов в уездный Исполком, д) представлять все выборное производство в уездный Исполком, е) представлять уездному Исполкому о роспуске волостных избирательных комиссий и об отводе отдельных ее членов, ж) требовать от волостных избирательных комиссий отчетов о производстве выборов в сельские Советы, з) назначить своих представителей в волостные избирательные комиссии на правах их председателей, и) рассматривать протесты и жалобы на действия волостных избирательных комиссий.

10. Уездная избирательная комиссия не создает своего аппарата, а пользуется аппаратом уездного отдела управления

11. Волостные избирательные комиссии образуются, по постановлению волостного Исполкома, в составе 3 лиц: двух представителей волостного Исполкома и одного представителя уездной избирательной комиссии, под председательством последнего.

12. Волостные избирательные комиссии обязаны: а) рассылать инструкции уездных избирательных комиссий, б) назначать уполномоченных по выборам сельских Советов, в) наблюдать за выборами в сельские Советы по волости и за работой уполномоченных по выборам и сельских избирательных комиссий, где таковые будут созданы, г) сообщать о ходе выборов уездной избирательной комиссии, д) представлять все производство по выборам в волостной Исполком, е) требовать отчеты о производстве выборов в сельские Советы от уполномоченных и сельских избирательных комиссий, ж) представлять в волостной Исполком об отводе уполномоченных по выборам и отдельных членов сельских комиссий, з) рассматривать протесты и жалобы на составление избирательных списков, а также на иные неправильные действия уполномоченных по выборам и сельских избирательных комиссий.

13. Волостные избирательные комиссии не создают своего аппарата, а пользуются аппаратом волостного Исполкома.

14. Сельские избирательные комиссии образуются, по постановлению уездного Исполкома, в составе 3 лиц: двух представителей от сельского Совета и одного представителя от волостной избирательной комиссии под председательством последнего.

3. О порядке производства выборов в Советы.

15. Уполномоченные по выборам или сельские избирательные комиссии, где таковые образованы, должны оповестить местное население о назначенном для выборов дне, установить количество жителей, а равно число избирателей данного избирательного района и составить (по прилагаемой форме № 1) списки лиц, лишенных права участвовать в выборах в Советы.

16. До производства выборов должны быть устроены предвыборные собрания, на которых собравшиеся должны быть ознакомлены с порядком производства выборов и избирательными правами населения, а также с задачами и деятельностью Советов.

17. Уполномоченные по выборам или сельские избирательные комиссии оглашают на предвыборных собраниях списки имеющих право избирать и быть избранными в Совет и вывешивают их в помещении Совета или других общественных местах. Заявления о пропущенных или неправильно включенных в указанные списки лицах делаются уполномоченному по выборам или сельской избирательной комиссии и рассматриваются ими в особо назначенный для этого день в присутствии заинтересованных лиц.

18. В селениях, об'единенных для избрания одного сельского Совета, избиратели которых в силу дальности расстояния не могут быть созваны на общее избирательное собрание всех селений, выборы происходят на отдельных избирательных собраниях этих селений, под председательством уполномоченного по выборам или представителя сельской избирательной комиссии.

19. Крупные селения и поселки, где не представляется возможным, в силу обширности их территории и многочисленности населения производить выборы на общих собраниях избирателей данного селения, должны быть разбиты на избирательные участки, и выборы производятся на избирательных собраниях каждого участка в отдельности, при чем для руководства выборами в этих участках волостные или сельские избирательные комиссии посылают своих представителей на правах председателей избирательных собраний.

20. На избирательном собрании могут присутствовать лишь лица, пользующиеся избирательным правом.

21. Собрание открывается и ведется уполномоченным по выборам или членом сельской избирательной комиссии.

22. Для открытия избирательного собрания требуется присутствие половины всех избирателей. Если избиратели были своевременно оповещены о собрании, то по постановлению такового оно может считаться законным и при меньшем числе собравшихся.

23. По открытии избирательного собрания председатель знакомит собравшихся с порядком выборов.

24. Приступая к выборам, председатель оглашает список лиц, не имеющих права участвовать в выборах, а также имена и фамилии отдельных кандидатов и списки кандидатов.

25. Каждая кандидатура может быть обсуждена, если собрание это найдет нужным.

26. Порядок голосования по спискам или по отдельным кандидатурам определяется общим собранием избирателей.

27. Избранными в члены Совета считаются получившие простое большинство голосов.

28. Если голосование производилось за целые списки, то прошедшим считается список, собравший простое большинство голосов.

29. Общее число кандидатов, избираемых на случай замены выбывших членов сельского Совета, не должно превышать $1/_3$ общего состава членов Совета.

30. О ходе избирательного собрания составляется протокол (форма № 2). Протокол скрепляется подписями председателя и секретаря собрания.

Примечание. На участковых избирательных собраниях, а равно и на избирательных собраниях отдельных селений, где выборы происходят в об'единенный сельский Совет, согласно ст. 18 настоящей инструкции, протокол скрепляется председателем собрания и несколькими принимавшими участие в выборах избирателями.

31. Все производство по выборам немедленно передается волостной избирательной комиссии.

32. Все заявления и жалобы на производство выборов поступают в недельный срок с момента окончания выборов в письменной форме в волостную избирательную комиссию.

33. По истечении указанного в ст. 32 недельного срока волостная избирательная комиссия делает волостному Исполкому доклад, который и решает вопрос об утверждении спорных кандидатов.

34. Выборы считаются законно состоявшимися после утверждения волостным Исполкомом доклада волостной избирательной комиссии.

35. В случае отмены, новые выборы производятся порядком, установленным настоящей инструкцией.

4. О порядке сдачи дел.

36. Председатель сельского Совета старого состава созывает вновь избранный Совет, на котором избираются исполнительные органы, согласно положения о сельских Советах.

37. Председатель сельского Совета старого состава передает вновь избранному председателю сельского Совета все дела, документы, денежные суммы, имущество и инвентарь сельского Совета, о чем составляется особый акт за подписями принимающего и сдающего; означенный акт хранится в делах Совета.

38. Избиратели, пославшие в сельский Совет депутата, имеют право во всякое время отозвать его. Если большинство избирателей пред'явит требование об отзыве из Совета того или иного депутата, то Совет обязан созвать общее собрание избирателей данного Совета. По постановлению большинства собрания депутат считается выбывшим из Совета.

5. Об отзыве членов Совета.

39. Сельский Совет постановляет о выбытии из своего состава депутатов до истечения срока их полномочий:

а) в случае, если депутат не представляет отчетов своим избирателям или не выполняет данных ему от Совета поручений;

б) в случае осуждения депутата за преступления, лишающие права быть избранным в члены Совета, согласно законов РСФСР.

40. Выбывших до истечения срока полномочий депутатов замещают кандидаты в члены Совета.

6. Досрочные выборы в Советы.

41. Досрочные перевыборы Советов могут производиться с разрешения уездного Исполкома только в случаях роспуска Советов высшими органами Советской власти и выбытия $^{1}/_{3}$ членов Совета.

Б. О ПОРЯДКЕ СОЗЫВА ВОЛОСТНЫХ С'ЕЗДОВ СОВЕТОВ.

42. Волостные с'езды Советов созываются не реже, как через каждые три месяца.

43. Не позднее семи дней с момента утверждения выборов сельских Советов, по постановлению уездного Исполкома, волостные Исполкомы созывают волостные с'езды Советов по одной или нескольким волостям или одновременно по всему уезду.

44. Волостной с'езд составляется из всех членов всех Советов, имеющихся на территории данной волости, и представителей тех поселений фабрик и заводов, где вопросы управления, согласно ст. 57 Конституции, разрешаются общим собранием избирателей. Представители этих поселений, фабрик и заводов избираются по расчету один депутат на каждые 100 жителей.

45. Волостной с'езд открывается председателем волостного Исполкома, после чего избирается президиум с'езда в составе трех лиц и мандатная комиссия. Последняя, проверив полномочия делегатов, делает с'езду доклад, по коему с'езд выносит постановление о законности полномочий делегатов.

46. На президиум с'езда возлагается обязанность наблюдения за ведением протоколов, его заседаний и за заполнением анкетной карточки (форма № 3). Протокол заседаний с'езда остается в делах волостного Исполкома, а копия его с заполненной анкетной карточкой отсылается в уездный Исполком.

47. Волостной Исполнительный Комитет, избранный волостным с'ездом, в количестве от 3 до 7 членов, сохраняет свои полномочия в течение 6 месяцев (Положение о Волисполкомах § 1).

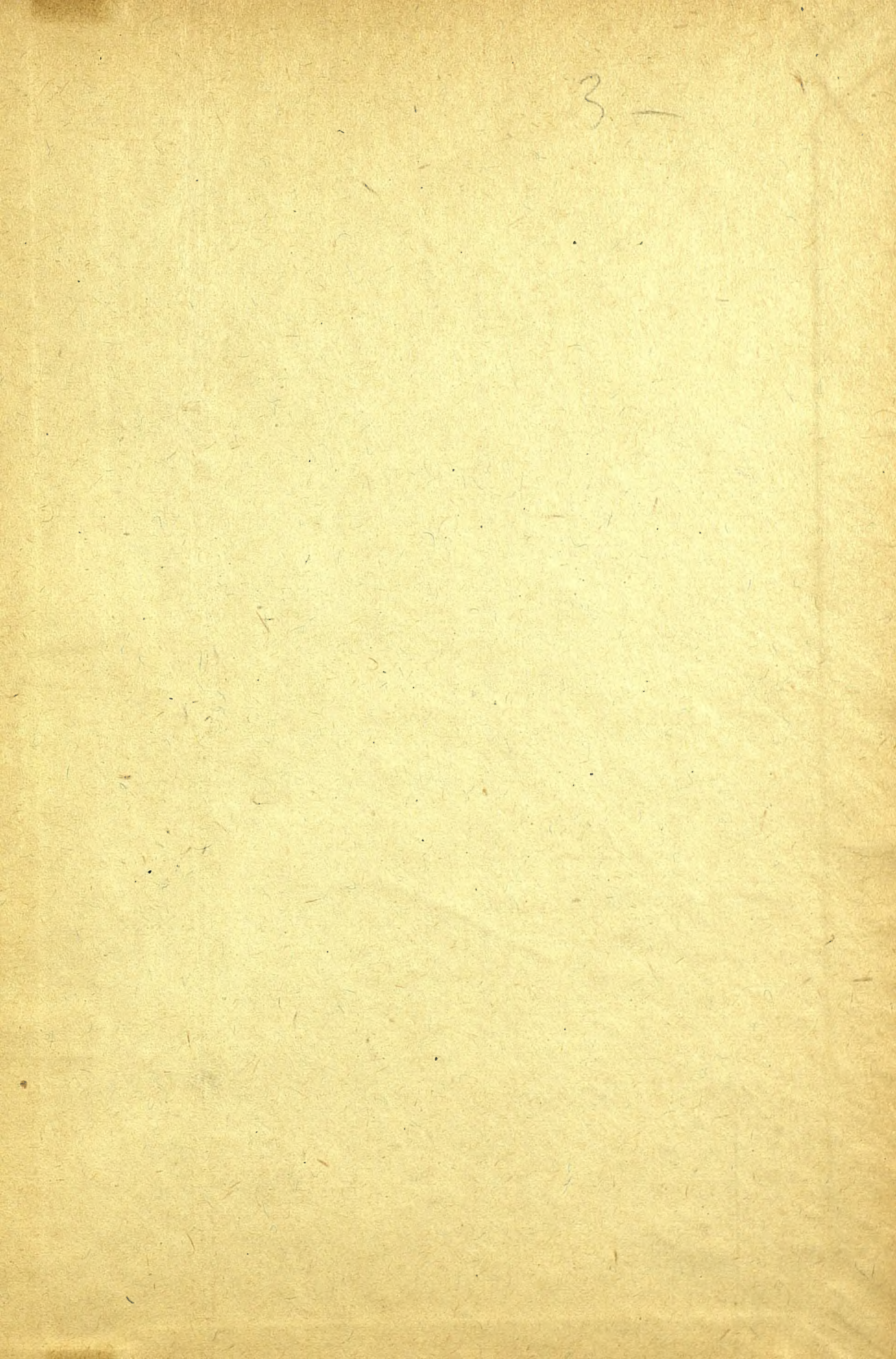
48. Вновь избранный волостной Исполком не позднее, как через 3 дня после его избрания, на совместном заседании с волостным Исполкомом прежнего состава, распределяет обязанности между своими членами.

49. После избрания председателя Исполкома и утверждения заведующих отделами, волостной Исполком прежнего состава сдает все дела и имущество вновь избранному волостному Исполкому, о чем составляется акт за подписями сдающего и принимающего, каковой хранится в делах волостного Исполкома.

50. Общее наблюдение за производством выборов в сельские Советы и созывом волостных с'ездов Советов, а равно и за проведением в жизнь настоящей инструкции, возлагается на Народный Комиссариат Внутренних Дел.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Приложения:


3 —

